

**Univerzita Karlova v Praze**

**Právnická fakulta**

**RIGORÓZNÍ PRÁCE**

**Princip přednosti evropského práva  
a právní řád ČR**

**The principle of primacy of European law and  
the legal order of the Czech Republic**

Konzultant: Doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

Zpracovatel: Mgr. Jana Ondřejková

listopad 2009

**Prohlašuji, že jsem předkládanou rigorózní práci vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.**

.....  
Jana Ondřejková

## Obsah

Seznam použitých zkratk a upřesnění k nim .....	3
Úvod.....	4
1. Obecné koncepte vztahu evropského a národního práva .....	9
Koncepte č. 1: Evropské právo jako součást práva vnitrostátního .....	10
Koncepte č. 2: Evropské právo jako součást práva mezinárodního .....	11
Koncepte č. 3: Evropské právo jako samostatný právní systém .....	14
2. Historicko-politické souvislosti principu přednosti.....	18
3. Princip přednosti v judikatuře Evropského soudního dvora .....	23
Van Gend en Loos .....	24
Costa .....	26
Internationale Handelsgesellschaft .....	28
Simmenthal .....	30
Odraz judikatury v teorii .....	31
4. Působnost principu přednosti evropského práva a výjimky z něj .....	33
Působnost věcná.....	34
Působnost prostorová.....	37
Působnost osobní .....	38
Působnost časová .....	39
Výjimky z principu přednosti .....	40
Vztah působnosti principu přednosti a působnosti evropského práva .....	42
5. Koncepte principu přednosti evropského práva .....	43
Princip přednosti jako interpretační pravidlo .....	45
Princip přednosti jako kolizní norma .....	46
Princip přednosti jako derogační norma.....	47
Princip přednosti jako právní princip.....	48
Princip přednosti jako esenciální vlastnost evropského práva .....	50
Rozdíly v důsledcích jednotlivých pojetí .....	51
6. Původ principu přednosti.....	53
Varianta 1.: Mezinárodněprávní původ principu přednosti.....	54
Varianta 2.: Evropskoprávní původ principu přednosti .....	55
Varianta 3.: Vnitrostátní původ principu přednosti.....	56
Otázka výslovného zakotvení principu přednosti.....	57

7. Působení principu přednosti v právním řádu České republiky – obecné souvislosti.....	59
Intertemporální otázky aplikace principu přednosti .....	59
Právní základ přednostního působení evropského práva .....	61
Nezbytnost výslovného ústavního zakotvení přednosti evropského práva .....	62
Článek 10 Ústavy jako právní základ přednostního působení evropského práva .....	63
Význam čl. 10a Ústavy pro přednostní vnitrostátní působení evropského práva .....	65
Důsledky právního základu evropského práva pro jeho postavení v českém právním řádu .	65
8. Důsledky principu přednosti pro tvorbu práva v České republice.....	68
Hledisko evropského práva .....	70
Hledisko národního práva .....	73
Možnost ovlivnění důsledků principu přednosti při tvorbě evropského práva .....	78
Shrnutí.....	80
Dodatek týkající se zmocnění ke zpětně delegované normotvorbě.....	80
9. Aplikace principu přednosti orgány moci výkonné a soudy .....	83
Společné otázky aplikace principu přednosti z hlediska českého práva .....	84
Specifické důsledky principu přednosti při aplikaci evropského práva správními úřady .....	87
Specifické důsledky principu přednosti při aplikaci evropského práva českými obecnými soudy.....	89
10. Princip přednosti a jeho důsledky v judikatuře Ústavního soudu .....	92
K právnímu základu působení principu přednosti .....	93
Ústavní soud k normotvorbě ve vztahu k principu přednosti .....	97
Ústavní soud k přednostní aplikaci evropského práva orgány veřejné moci.....	98
Závěr .....	102
Summary - shrnutí v anglickém jazyce; klíčová slova .....	105
Seznam literatury .....	107

## Seznam použitých zkratk a upřesnění k nim

EHS	Evropské hospodářské společenství
ESD	Soudní dvůr Evropských společenství
Princip přednosti	Princip přednosti evropského práva. Pro účely této práce nebude z důvodů podrobně rozebraných v kapitole čtvrté přísně rozlišováno mezi termíny právo Společenství, komunitární právo a evropské právo vztahujícími se k historickému vývoji a změnám zakládajících smluv, a termín evropské právo bude použit obecně. Termínu unijní právo bude na příslušných místech užito pro zdůraznění specifik tzv. druhého a třetího pilíře před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost.
SES	Smlouva o založení Evropského společenství
SESAE	Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii
SEU	Smlouva o Evropské unii
SEULS	Smlouva o Evropské unii ve znění Lisabonské smlouvy
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
Ústava	Ústava České republiky, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., v platném znění
Vídeňská úmluva o smluvním právu	Vídeňská úmluva o smluvním právu přijata 23. května 1969, publikovaná jako vyhláška ministra zahraničních věcí ze dne 4. září 1987 pod č. 15/1988 Sb. Přestože je zpětná působnost této úmluvy vyloučena v čl. 4, většina ustanovení kodifikuje předchozí obyčejové smluvní právo a lze tedy na ně odkazovat i v případě zakládajících smluv.
Zakládající smlouvy	Smlouva o založení Evropského společenství uhlí a ocele, Smlouva o založení Evropského hospodářského společenství, později jen Evropského společenství, Smlouva o založení Evropského společenství pro atomovou energii

## Úvod

Pro teorii práva jakožto nejobecnější vědu o právu, zabývající se mj. právními otázkami přesahujícími hranice jednotlivých právních odvětví, představuje evropské právo zvláštní výzvu. Zdánlivě se totiž vymyká tradičním koncepcím: např. proti hierarchické výstavbě právního řádu se staví pojetí právního pluralismu; mění se vztah národního a mezinárodního práva v členských státech, mezi které se vkládá právo evropské; dochází ke komplikovaným variacím pramenů práva s ohledem na jejich důsledky pro státy i jednotlivce, či k hojnému využívání finálních (teleologických) norem, jež byly tradičně považovány za atypické a výjimečné. K stěžejním a teoreticky zajímavým problémům patří i princip přednosti evropského práva, jemuž je věnovaná tato práce. Již spory ohledem jeho významu – aplikační nebo derogační přednost, či reakce soudů členských států na absolutní pojetí principu přednosti i před kterýmkoliv ustanovením národního ústavního práva, poukazují na potřebu teoretického uchopení tohoto principu. To však není možné bez uvedení některých souvislostí povahy a vývoje evropského práva.

Evropské právo bylo od svého počátku zaměřeno především prakticky na dosahování určitých ekonomických, a podle některých i politických, cílů. Dalo by se přirovnat ke společnému podniku členských států, sloužícímu k překonání poválečné recese a ke zvyšování efektivity národních hospodářství. S tím souviselo i zaměření se více na jeho efektivitu a důsledky, než na teoretické koncepce. Teorie evropského práva se pěstovala zejména u osob spjatých s evropskými institucemi a možná trocha paradoxně v americké literatuře, kde evropská integrace sloužila jako srovnávací příklad jak v rámci mezinárodního práva, tak v rámci sledování vývoje k eventuálně možnému federalismu. Hledaly se analogie mezi rozhodnutími *Van Gend* a *Danzig* (dále jako věc „jurisdikce gdaňských soudů“), *Costa* a *Marbury v. Madison*.

Prakticky až s rozšiřováním evropského práva do oblastí zasahujících citlivé otázky členských států, což byla nejen ochrana lidských práv, ale i finančně nákladný sociální a zdravotní systém, se začíná ve výraznější míře projevovat doktrína související s evropským právem, ale pěstována (v některých případech částečně) nezávisle na evropských institucích. Zpětně se zkoumají opomíjené základy evropského práva a argumenty ESD. Někdy se proti teoretickému hledání Kelsenovy *Grundnorm* staví Hartovo *pravidlo uznání* poukazující na více než půlstoletí aplikace evropského práva v praxi. A všechno to zastřešuje příznačně dvouznačné heslo *jednotná v rozmanitosti*.

Relativní výhodou nově přistoupivších členských států je, že představitelé jejich doktríny mají v čerstvé paměti rozdíly se situací před přistoupením do rozvinutého systému evropského práva. I když krátká zkušenost se samostatným právním státem bude postupem času přirozeně upozaďovaná zkušeností s právním státem v rámci Evropské unie. V tom spočívá někdy nedoceněná hodnota názorů založených na národním, zejména ústavním, právu, kritizovaných hlavním proudem kvůli údajné „neznalosti“ evropského práva, anebo snahy o jeho rozvrácení na základě znalostí (některých) nedostatků evropského práva. Avšak i v evropském právu samotném lze zejména od devadesátých let minulého století sledovat nárůst „alternativních“ koncepcí, dnes snad nejvýrazněji zastoupených v skupině „právních pluralistů.“

Za situace přehodnocování koncepce evropského práva a zejména jeho vztahu k právu národnímu není ani tato práce zamýšlena jako předložení jednoznačných odpovědí. Jejím východiskem byly pochyby o jednoduchosti principu přednosti, ačkoli toto téma většina základní literatury vyučované v kurzech evropského práva nepovažuje za problematické. Cílem je hledání, popis a analýza na jedné straně možných různých důvodů principu přednosti evropského práva a na druhé straně možných různých důsledků v právním řádu České republiky.

Tomu slouží i dvě základní části – první, jejíž těžiště má ležet v obecné teorii evropského práva, tj. stručném nástinu možných koncepcí evropského práva a jeho vztahu k právu národnímu (kapitola první), projevy koncepce zvolené ESD a analýza jeho základních rozhodnutí (kapitola třetí), která by ale byla zkreslena bez předchozího uvedení do právně-politických souvislostí evropské integrace (kapitola druhá). Vzhledem k praktickému zaměření evropského práva bylo nutné zkoumání teoretické povahy principu přednosti (pátá kapitola) předřadit ustálenou judikaturu ESD rozpracovanou evropskou doktrínou o působnosti principu přednosti bez ohledu na jeho povahu (čtvrtá kapitola). Šestá kapitola o původu principu přednosti má pak logicky uzavřít první obecnou část a vytvořit přechod k pohlížení na princip přednosti z pozice českého právního řádu v druhé části.

Sedmá kapitola týkající se působení principu přednosti v českém právním řádu vychází primárně z diskusí vedených v souvislosti s tímto problémem v české doktrinní literatuře, na které reagoval i Ústavní soud. Následující kapitoly jsou aplikací koncepce principu přednosti jakožto principu z páté kapitoly a konsenzu dosaženého v české doktríně ohledně základu jeho působení popsaného v sedmé kapitole na normotvorbu ve stínu principu přednosti (osmá kapitola) a aplikaci principu přednosti orgány veřejné moci v České republice (devátá kapitola).

Závěrečná kapitola desátá se snaží o pochopení názoru Ústavního soudu na vztah českého a evropského práva, na základě jeho judikatury, aniž by ji však chtěla hodnotit.

Komparaci mezi členskými státy nebyla věnována zvláštní kapitola, ale je na relevantních místech uvedena, popřípadě na ní odkázáno. Zvláště se zde totiž projevuje výše uvedené heslo *jednotná v rozmanitosti*: jednotou je obecný evropsko-právní základ, ať v různých pojetích, rozmanitá, lépe řečeno specifická je situace v každém členském státě. Lze Nizozemsko považovat za evropskému právu nejvstřícnější stát, když velká část nizozemské doktríny považuje evropské právo za druh práva mezinárodního? Lze srovnávat pozici Ústavního soudu v České republice a funkčně obdobné instituce v Belgii či severských zemích? Jak vůbec hledět na aplikaci evropského práva ve specifickém systému common law? Proto jsem se snažila spíše omezit na komparovatelnou argumentaci, která ale často pronikuvší do doktríny ztrácí svůj konkrétní původ (dobrým příkladem jsou rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu, na jejichž základě jsou vybudovány jak dnešní teorie resistance vůči evropskému právu, tak nové teorie pluralistické koexistence).

Vedle této skutečnosti a snahy o logickou strukturu kapitol, která musela na dvou místech ustoupit faktickému vývoji, byla práce determinovaná i faktorem existující a dostupné literatury. Literatura věnovaná přímo principu přednosti je i v anglickém a francouzském jazyce spíše výjimečná a více je, podobně i v České republice, zaměřená na vybrané aspekty. Důležitým zdrojem výchozích poznatků byly proto učebnice, komentáře k rozhodnutím ESD, popisy evropské integrace a predikce jejího dalšího vývoje, reakce na návrh Smlouvy o ústavě pro Evropu, která prvně výslovně zamýšlela normativně zakotvit princip přednosti a diskuse týkající se Lisabonské smlouvy.

Primárně jsem v obecných otázkách vycházela z anglicky psané literatury nejen z důvodu stupně jazykových znalostí, ale kvůli skutečnosti, že v tomto jazyce probíhá nejintenzivnější doktrinální dialog neomezený na konkrétní členský stát či evropské instituce. Druhým důvodem je evropské pojmosloví, které se snaží vymanit z významu tradičně přisuzovanému určitým pojmům v národním právu. Angličtina, sloužící jako prostředek užívaný v evropské literatuře bez konotací na common law, zde slouží lépe než právnická francouzština či němčina.

Tato volba však měla důsledky i pro citaci české literatury. Tam, kde se v obecných otázkách česká a evropská literatura překrývaly, jsem odkazovala zejména na podrobnější literaturu evropskou. Odkazy na českou literaturu mají v těchto souvislostech význam spíše



pro její zařazení do určitých názorových směrů. Naopak, důraz na českou doktrínu je kladen v druhé části práce, kde se ale negativně projevuje její prozatímní nezájem o určité problémy.

Citace použitých zdrojů však není a nemůže být úplná. Vedle uvedené publikované literatury byly mnohé další myšlenky více či méně inspirovány formálními i neformálními diskusemi na vědeckých seminářích katedry teorie práva a právních učení Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, na zimních a letních výjezdních seminářích pořádaných touto katedrou ve spolupráci s katedrou ústavního práva, přednáškami a semináři k různým aspektům evropského práva a k nálezu Ústavního soudu o Lisabonské smlouvě proběhnulším na Právnické fakultě UK. Dále to byly kurzy evropského práva hmotného na Univerzitě v Antverpách, evropského institucionálního práva na letní škole Total Law na Central European University v Budapešti a kurzy zaměřené na postupnou proměnu práva Evropské unie a různé způsoby zajišťování jeho dodržování členskými státy na letní škole Academy of European Law na European University Institute ve Florencii.

Za kritický pohled na rozhodnutí ESD vděčím prof. Gertu Straetmansovi, který v Antverpách na judikatuře volného pohybu pracovníků a následně občanů EU učil studenty vcítit se do uvažování generálních advokátů a ESD a hledat v jejich argumentaci problémy způsobené mimoprávními preferencemi.

Za větší jistotu při prosazování koncepce principu přednosti jako právního principu a nikoli jako normy patří dík mému manželovi, Pavlu Ondřejkovi, který souběžně pracoval na rigorózní práci týkající se principu proporcionality. Výhody překonání binárního pojetí normy vzhledem k množství propracovaných metod vyvažování umožňují lépe zesouladit evropské právo s národním a národní právo s evropským.

Největší poděkování za pomoc a podporu při psaní této práce patří školiteli doc. JUDr. Janu Kyselovi, Ph.D. za jeho připomínky k jednotlivým průběžně zasílaným kapitolám, upozornění na další souvislosti a literaturu a ochotu konzultovat mé obecné představy před započítím práce na další kapitole.

Předložená práce je pouhou snahou o zachycení části mého názoru na vztah evropského a českého práva souvisejícího s principem přednosti na základě inspiračních zdrojů, které jsem se snažila popsat výše. Principem přednosti však vztah evropského a národního práva ani nezačíná ani nekončí. Podrobněji začal být zkoumán až desetiletí po vytvoření prvního Společenství a je znova promýšlen a balancován po každé podstatné změně v rozložení moci mezi Evropskou unií a členské státy, ať již na základě právních předpisů, nebo

soudních rozhodnutí, a to v obou případech evropských i národních. Práce v hrubých rysech vznikala téměř dva roky, a za tu dobu došlo k dohodě na znění textu Lisabonské smlouvy, problémům s její ratifikací, rozhodnutím několika ústavních soudů včetně českého, nemluvě o vývoji judikatury ESD, a publikaci nových statí a názorů na základě tohoto vývoje, které byly navíc do určité míry ovlivněny předporozuměním autorů a jejich přikloněním se k některé z různých koncepcí jak evropského práva, tak i principu přednosti. Uvedená práce si tedy nečiní ambice být něčím víc, než poukazem na možné koncepce principu přednosti a aplikací jedné z nich na právní řád České republiky ke dni jejího odevzdání.

## 1. Obecné koncepce vztahu evropského a národního práva

V učebnicích evropského práva nebývá princip přednosti obvykle nijak doktrinálně definován. Odkazují na klíčová rozhodnutí Soudního dvora Evropských společenství (ESD) *Van Gend en Loos*<sup>1</sup> a *Costa*.<sup>2</sup> V zakládajících smlouvách rovněž výslovně obsažen není. Ačkoli první nepřímou zmínku můžeme najít v odstavci 2 Protokolu č. 30 o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeném k Amsterodamské smlouvě,<sup>3</sup> explicitně se vyskytl až v návrhu čl. I-6 Smlouvy o Ústavě pro Evropu<sup>4</sup> a v Prohlášení č. 17 k Lisabonské smlouvě.<sup>5</sup> I tyto však pouze odkazují na judikaturu ESD.

Východiskem pro zkoumání principu přednosti se proto nevyhnutelně stává argumentace ESD v případě *Costa*, že začlenění ustanovení majících původ ve Společenství, a obecněji ve znění a smyslu Smlouvy, do právního řádu každého členského státu, znemožňuje, aby členské státy přiznaly přednost pozdějšímu jednostrannému ustanovení před právním systémem přijatým na základě reciprocity... právo plynoucí ze Smlouvy, nemůže být z důvodu své specifické povahy potlačené vnitrostátními právními předpisy, aniž by bylo zbaveno svého charakteru komunitárního práva a aniž by vyvstaly otázky týkající se právního základu Společenství jako takového.<sup>6</sup>

Akceptace tohoto stručného tvrzení ESD předpokládá předchozí zaujetí stanoviska ke třem klíčovým otázkám: první se týká povahy evropského práva, tj. zda jej považujeme za systém odlišný od práva národního a zda i od práva mezinárodního. Připustíme-li, že se jedná o právní systém odlišný od práva vnitrostátního, je druhým krokem zkoumání vzájemného poměru těchto právních řádů. Třetím krokem je hledání odpovědi na otázku, který právní řád tento vztah s konečnou autoritou stanoví, resp. zda vůbec je takové finální zakotvení v situaci právního pluralismu myslitelné a snaha o něj žádoucí. První dvě otázky byly v průběhu evropské integrace až na výjimky konsensuálně vyřešeny: judikatura ESD se setkala

---

<sup>1</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963.

<sup>2</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964.

<sup>3</sup> „... tím nejsou dotčeny zásady formulované Soudním dvorem, které se týkají vztahu mezi vnitrostátním právem a právem Společenství,...“ Srov. i de Witte, B.: *Institutional Principles: A Special Category of General Principles of EC Law*. In: Bernitz, U., Nergelius, J. (eds.): *General Principles of European Community Law: reports from a Conference in Malmö, 27-28 August 1999*. Kluwer Law International, Hague 2000, s. 147.

<sup>4</sup> „Ústava a právo přijímané orgány Unie při výkonu jí svěřených pravomocí mají přednost před právem členských států.“

<sup>5</sup> „Konference připomíná, že v souladu s ustálenou judikaturou Soudního dvora Evropské unie mají Smlouvy a právo přijímané Uní na základě Smluv přednost před právem členských států, za podmínek stanovených touto judikaturou.“

<sup>6</sup> Podrobněji bude argumentace ESD v tomto i navazujících rozhodnutích rozebrána v kapitole 3.

s postupným přijetím ze strany národních soudů a o akceptaci na politické úrovni svědčí explicitně výše uvedené příklady.

Ačkoli stanovisko ESD k této problematice bylo nejpozději od rozhodnutí ve věci *Costa* formulováno jednoznačně,<sup>7</sup> nebrání to ve zkoumání dalších možností. Zejména lze poukázat i na různé názory vyskytnuvší se v literatuře i v judikatuře v průběhu desetiletí vyjasňování tohoto vztahu. Nejobecněji je možné rozlišit tři základní modely: evropské právo jakožto součást práva členských států, evropské právo jakožto součást mezinárodního práva a evropské právo jakožto samostatný právní systém. Obdobně lze formulovat tento problém i z hlediska Kelsenovy teorie norem: zda důvod platnosti norem evropského práva spočívá v právu vnitrostátním, mezinárodním anebo jej lze hledat přímo v právu evropském.<sup>8</sup>

### Koncepce č. 1: Evropské právo jako součást práva vnitrostátního

První pojetí, které ve svém důsledku vylučuje možnost přednosti evropského práva, považuje evropské právo za výtvar členských států. Státy podle něj pouze přenesly svou normotvornou působnost na vnější orgán, ale právo vytvořené na základě této delegace je svou podstatou součástí vnitrostátního práva.<sup>9</sup>

O úzké vazbě evropského práva na národní právo svědčí i dnes skutečnost, že jak zakládající smlouvy, tak jejich změny podléhají ratifikaci smluvními stranami v souladu s jejich ústavními předpisy.<sup>10</sup> Rovněž úroveň ochrany lidských práv v rámci EU se mj. odvozuje z ústavních tradic členských států.<sup>11</sup> Méně viditelný je fakt, že i obecné právní pojmy z evropských předpisů jsou vykládány s ohledem na právo členských států.<sup>12</sup> V neposlední řadě pak některá pravidla evropského práva potřebují ke své vnitrostátní aplikaci součinnost národních právních řádů.<sup>13</sup> Specifický sklon k tomuto pojetí může mít zejména doktrína ve

---

<sup>7</sup> Podle rozhodnutí ESD ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964.

<sup>8</sup> Richmond, C.: Preserving the Identity Crisis: Autonomy, System and Sovereignty in European Law. In McCormick, N. (ed.): Constructing Legal Systems. "European Union" in Legal Theory. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1997, str. 65 a n.

<sup>9</sup> Richmond, C.: Preserving the Identity Crisis..., str. 65

<sup>10</sup> Čl. 313 SES, první věta: Tato smlouva bude ratifikována Vysokými smluvními stranami v souladu s jejich ústavními předpisy.

<sup>11</sup> Čl. 6 odst. 2 SEU: Unie ctí základní práva..., jež vyplývají z ústavních tradic společných členským státům,...

<sup>12</sup> Na příklady interpretace mimosmluvní odpovědnosti v soukromém právu nebo koncepce zneužití pravomocí upozorňoval již A. M. Donner v článku National Law and the Case Law of the Court of Justice of the European Communities. Common Market Law Review 1/1963, str. 8 a n.

<sup>13</sup> Jedná se zejména o směrnice. K podrobnostem srov. Wouters, J.: National Constitutions and the European Union. Legal Issues of Economic Integration 2000, str. 33 a n.

státech s dualistickou tradicí chápání vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva. Původně mezinárodní právo se po recepci posuzuje jako běžné vnitrostátní právo.<sup>14</sup>

Nedostatkem takového pojetí je nepřihlížení k možnému mezinárodněprávnímu, ne-li přímo osobitému charakteru evropského práva. Přes výše uvedené ústavněprávní aspekty zůstávají totiž zakládající smlouvy smlouvami mezinárodními, vytvářejí vzájemné závazky mezi státy. Navíc, z mezinárodního práva vyplývá pro každý smluvní stát závazek uvést do souladu své vnitrostátní právo, včetně práva ústavního, s mezinárodními smlouvami, k jejichž dodržování se zavázal.<sup>15</sup> Druhou možností je pokusit se změnit mezinárodní smlouvu, anebo od ní odstoupit.<sup>16</sup>

Je ale nutné si uvědomit, že historicky k tomuto pojetí přispívala ústavní formulace vztahu práva vnitrostátního a mezinárodního, případně její absence. I dnes nalézáme její aspekty v souvislosti s tzv. evropskými články v ústavách členských států (viz dále v kapitole šesté a sedmé). S tím následně úzce souvisí argumentace ústavních soudů, které si nárokují kompetenční kompetenci, tj. otázky rozsahu pravomocí, jež jejich stát přenesl na Evropská společenství a následně Evropskou unii.<sup>17</sup> Obsah delegovaných pravomocí a zejména jejich meze odvozují totiž výlučně z hlediska svého konkrétního ústavního práva.

## Koncepce č. 2: Evropské právo jako součást práva mezinárodního

Zdá-li se nám předchozí argumentace o delegaci pravomocí až příliš jednostranně odvislá od vůle členských států, jistou autonomii vykazuje evropské právo v pojetí, které jej pokládá za součást mezinárodního práva,<sup>18</sup> nebo dokonce za „úspěšný příklad mezinárodního

---

<sup>14</sup> Historické příklady tohoto pojetí nalezneme např. v rozhodnutí italského Ústavního soudu ve sporu pana Costy, jež mj. podnítilo ESD k přelomovému rozhodnutí ve věci *Costa* (viz další kapitola), anebo v německé doktríně v polovině šedesátých let (viz. Ipsen, H. P.: The relationship between the Law of the European Communities and National Law. Common Market Law Review 1964, str. 381-382).

<sup>15</sup> Srov. poradní stanovisko Mezinárodního soudního dvora v Haagu ze dne 26. dubna 1988 týkající se přednosti mezinárodního práva na [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org).

<sup>16</sup> Blíže viz kodifikaci obyčejového mezinárodního smluvního práva ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu z roku 1969, publikovaná pod č. 15/1988 Sb., zejm. čl. 39 a 56.

<sup>17</sup> Obecně viz Schilling, T.: The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations. Harvard International Law Journal 37/1996, str. 407, konkrétní rozhodnutí soudů členských států uvádí Oppenheimer, A. (ed.): The relationship between European Community law and national law: the cases. Cambridge University Press, Cambridge 1994, a 2. svazek z roku 2001.

<sup>18</sup> Neúnavným zastáncem tohoto přístupu v ČR je J. Malenovský, srov. Malenovský, J.: „Evropské nálezy“ a mezinárodněprávní základy práva ES/EU: Ústavní soud ČR i česká nauka pokračují v zastřelování. Soudní rozhledy 8/2009, str. 281 a n.

práva.“<sup>19</sup> Evropské právo by se pak zakládalo na zásadě *pacta sunt servanda* a tvořilo regionální mezinárodněprávní systém.<sup>20</sup>

I proti takovému vstřícnějšímu pojetí se však prakticky od začátku staví ESD. Přestože v rozhodnutí *Van Gend* s ohledem na specifický monistický postoj Nizozemska k mezinárodním smlouvám uvedl, že „Společenství představuje nový právní řád mezinárodního práva,“<sup>21</sup> v následujících rozhodnutích zdůrazňuje, že „[n]a rozdíl od běžných mezinárodních smluv Smlouva o EHS zavedla vlastní právní řád, který se stal součástí právních systémů členských států od vstupu Smlouvy v platnost a který je pro jejich soudy závazný.“<sup>22</sup>

S uvedeným tvrzením se část doktríny úplně neztotožňuje. Upozorňuje zejména, že některé tvrzené rozdíly mezi povahou evropského a mezinárodního práva nejsou ve skutečnosti natolik významné, resp. jsou pouze umělé. Příkladem je i doktrína přímého účinku, uvedená v předchozím odstavci, a k ní komplementární princip eurokonformní interpretace.<sup>23</sup> Ačkoli v šedesátých až osmdesátých letech minulého století explicitní tvrzení těchto principů v některých ohledech předběhlo vývoj mezinárodního práva,<sup>24</sup> dnes, co do výsledku, nenacházíme zásadní rozdíl mezi uplatňováním evropského a mezinárodního práva v členských státech.<sup>25</sup>

Pro princip přednosti lze shledat mezinárodněprávní kořen v normě mezinárodního obyčejového práva, později kodifikované v čl. 27 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, že stát „se nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy.“ S tím souvisí i pohlížení mezinárodního práva na právo vnitrostátní jako na pouhé *factum*.<sup>26</sup>

---

<sup>19</sup> Leben, C.: Hans Kelsen and the Advancement of International Law. *European Journal of International Law* 1998, str. 298.

<sup>20</sup> Richmond, C.: *Preserving the Identity Crisis...*, str. 67.

<sup>21</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963.

<sup>22</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964 a rozhodnutí na něj odkazující.

<sup>23</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 14/84, *Von Colson*, ze dne 10. dubna 1984, a ve věci C-106/89, *Marleasing*, ze dne 13. listopadu 1990.

<sup>24</sup> I když A. M. Donner již v roce 1963 nepovažoval přímý účinek právních norem vydávaných na základě mezinárodních smluv v poválečném mezinárodním právu za nic neobvyklého, srov. Donner, A. M.: *National Law and the Case Law of the Court of Justice of the European Communities...*, str. 11-12.

<sup>25</sup> V podrobnostech viz např. Betlem, G., Nollkaemper, A.: *Giving Effect to Public International Law and European Community Law before Domestic Courts. A Comparative Analysis of the Practice of Consistent Interpretation*. *European Journal of International Law* 3/2003, str. 569 a n.

<sup>26</sup> Srov. poradní stanovisko Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ve věci jurisdikce gdaňských soudů ze dne 3. března 1928, dostupné na [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org).

I výjimečnost postavení ESD bývá zpochybňována. Čl. 220 SES,<sup>27</sup> další články SES upravující pravomoci ESD, ani jejich výklad ESD, neobsahují kompetence nad rámec čl. 31 až 33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu kodifikující předchozí mezinárodněprávní obyčej.<sup>28</sup> Z rozhodnutí samotného ESD je zřejmé, že si neosobuje pravomoc přezkoumávat základací smlouvy a smlouvy je měnící, ale zachází s nimi „jako s ‚Ústavou‘ Unie, kterou je oprávněn... toliko vykládat, nikoli kvalifikovat, či dokonce rušit.“<sup>29</sup> Členské státy, resp. zejména jejich nejvyšší soudy, mohou tedy v extrémních případech dospět na základě stejných interpretačních metod k závěru, že výklad podaný ESD je věcně nesprávný. Podle žádného ustanovení zakládajících smluv nedisponuje ESD pravomocí podávat závazný nesprávný výklad evropského práva.<sup>30</sup>

Rovněž některé tzv. evropské články v ústavách členských států nerozlišují ve svém textu mezi evropským a mezinárodním právem (viz dále kapitola šestá). S tím související hodnocení vstřícného postoje vnitrostátních soudů k evropskému právu ze strany evropské doktríny může být zkreslené právě kvůli vstřícnému přístupu konkrétního členského státu k mezinárodnímu právu obecně.

Vyvstává však přesto otázka, zda se evropské právo, které podle převažujících názorů původně tvořilo součást práva mezinárodního, nevyvinulo v průběhu postupující integrace v samostatný právní systém. Argumenty obhájců přetrvávání jeho mezinárodněprávního charakteru poukazují na neexistenci „revoluce“, vytvoření samostatného právního ohniska nového právního řádu.<sup>31</sup> To by podle nich bylo možné dovozovat v případě, že by se evropský právní řád změnil způsobem, jenž nebyl předvídan původním právním řádem, v tomto případě mezinárodním právem.<sup>32</sup> Příkladem by mohlo být nové normativní ohnisko evropského práva v podobě skutečné ústavy přímo schvalované evropskými občany v referendu.

---

<sup>27</sup> Soudní dvůr a Soud prvního stupně zajišťují v rámci svých pravomocí dodržování práva při výkladu a provádění této smlouvy.

<sup>28</sup> Základní čl. 31 zní: Smlouva musí být vykládána v dobré víře, v souladu s obvyklým významem, který je dán výrazům ve smlouvě v jejich celkové souvislosti, a rovněž s přihlédnutím k předmětu a účelu smlouvy.

<sup>29</sup> Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné. 5., podstatně upravené a doplněné vydání. Doplněk a Masarykova univerzita Brno, Brno 2008, str. 525.

<sup>30</sup> Schilling, T.: The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations..., str. 406-407.

<sup>31</sup> Schilling, T.: The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations..., str. 395 a n.

<sup>32</sup> Richmond, C.: Preserving the Identity Crisis..., str. 69.

### Koncepce č. 3: Evropské právo jako samostatný právní systém

Vzhledem k nedostatečnému pořízování a následné praktické absenci publikace přípravných prací, nelze uspokojivě vyřešit spor tzv. federalistů a internacionalistů o to, zda již v původních zakládajících smlouvách byl obsažen nadnárodní až federativní prvek, který by tyto smlouvy od počátku vyčleňoval z práva mezinárodního. Třetí možné pojetí evropského práva jakožto samostatného právního systému je tak obvykle prezentováno jako určitý výsledek specifického vývoje. Zpočátku šedesátých let nic nenasvědčovalo tomu, že by členské státy nebo orgány Společenství popíraly mezinárodněprávní základ Evropských společenství.

Revoluce, neboli osamostatnění se od původního právního řádu způsobem, který tento nepředpokládal, se projevila až následně při otázce možnosti přijímání změn zakládajících smluv. ESD zdůraznil, že přijímání nových předpisů evropského práva a jeho změn je možné zásadně pouze na základě procedur stanovených v zakládacích smlouvách, a nikoli prostředky mezinárodního práva.<sup>33</sup> Avšak podle mezinárodního smluvního práva je možné změnit mezinárodní smlouvu nebo ukončit její platnost dohodou stran bez ohledu na případné zvláštní procedury takovou smlouvou stanovené, nebo v případě, že smlouva sama neobsahuje ustanovení o zániku, výpovědi nebo odstoupení.<sup>34</sup> Ačkoli se jedná o argument přesvědčivý, nebyl zatím ověřený. Prozatím tedy není zřejmé, zda změna zakládajících smluv v rozporu s procedurou jimi stanovenou, bude mít za následek nějakou sankci.<sup>35</sup>

Méně převratný je způsob nazírání na autonomii evropského práva jako na výsledek evoluce. Prostřednictvím vyvíjející se judikatury ESD a za tichého souhlasu členských států se v průběhu padesáti let dospělo k široké akceptaci specifických rysů evropského práva. Tyto, možná nikoli jednotlivě, ale nepochybně ve svém souhrnu, z něj činí specifický právní řád. Týkají se cílů Společenství, postavení členských států, postavení evropských institucí, postavení evropských občanů a povahy evropského práva (sem patří i princip přednosti).<sup>36</sup> I od klasických mezinárodních organizací se EU liší tím, že „a) má na státech nezávislý výkonný orgán s přímou rozhodovací pravomocí jak vůči členským státům, tak vůči občanům členských států, b) [EU] vytváří samostatný právní systém, jehož normy mohou být přímo závazné pro občany členských států a mají přednost před normami vnitrostátními, c) soudní výklad práva [EU] je v rukou [EU], d) orgán reprezentující členské státy se usnází zpravidla většinově a e) [EU] má

<sup>33</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 43/75, *Defrenne v Sabena*, ze dne 8. dubna 1976, odst. 58.

<sup>34</sup> Srov. část V. Vídeňské úmluvy o smluvním právu a zejména čl. 54 a 56.

<sup>35</sup> Richmond, C.: *Preserving the Identity Crisis...*, str. 74.

<sup>36</sup> R. Barents v této souvislosti vypočítává dvaadvacet nejdůležitějších specifíků evropského práva s odkazy na příslušná rozhodnutí ESD. V podrobnostech viz Barents, R.: *The Autonomy of Community Law*. Kluwer Law International, The Hague 2004, str. 9-11.



do značné míry finanční samostatnost.<sup>37</sup> Rovněž rozsah závazků členských států na základě extenzivní judikatury ESD přesahuje míru obvyklou v mezinárodním právu.<sup>38</sup>

Autonomie evropského práva je pak založená na tvrzení, že jeho působnost, platnost, aplikace i interpretace není odvozená z žádného jiného právního řádu, ale výlučně ze sebe samého, tedy z evropského práva.<sup>39</sup> Je však sporné, zda lze přesto plně odhlížet od vnitrostátního, zejména ústavního, práva členských států. Evropské právo by se v takovém případě mohlo jevit jako vytvořené zcela *ex nihilo*.<sup>40</sup> Současně se u zdůvodnění některých účinků evropského práva navenek můžeme dostat do problému tautologické argumentace.<sup>41</sup> Ačkoli je tedy teoreticky dobře představitelné vytvoření celého koherentního autonomního systému evropského práva, jak to někteří autoři činí, bývá jinými poukazováno právě na faktické problémy takového modelu.<sup>42</sup> S tím souvisí i skutečnost, že doktrína v členských státech se sice převážně hlásí k modelu evropského práva jakožto autonomního systému, jak léta prosazoval ESD, nečiní tak bezvýjimečně. Své výhrady zakládá na nemožnosti národních orgánů delegovat pravomoci v určitých oblastech nebo rozsahu a tedy postupovat v rozporu s národním ústavním právem nebo alespoň jeho nejvýznamnější částí.

Přikloníme-li se k této většinové doktríně evropského práva v jejím umírněném pojetí, musíme se nutně ptát, jaké je postavení autonomního evropského práva vůči právu národnímu. Domnívám se, že lze rozlišit tři základní modely: federalistický, smíšenou formu vlády a pluralistický.<sup>43</sup> Ve skutečnosti je ale situace komplikovanější, protože vyžaduje

---

<sup>37</sup> Wintr, J.: Právně politická metoda evropské integrace a návrh evropské ústavy. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1-2/2004, str. 33.

<sup>38</sup> Tichý, L. a kol.: Evropské právo. C. H. Beck, Praha 2006, str. 291.

<sup>39</sup> Barents, R.: The Autonomy of Community Law..., str. 12.

<sup>40</sup> Srov. k tomu dílo R. Barentse, které je věnováno právě hledání styčných bodů národního a evropského práva. Barents, R.: The Autonomy of Community Law....

<sup>41</sup> B. de Witte upozorňuje, že zpočátku byly přímý účinek a přednost evropského práva zdůvodňovány poukazem na zvláštní charakter zakládajících smluv, a tedy evropského práva. Dnes, po akceptaci těchto principů, je naopak přímý účinek a přednost obvykle považován za specifikum evropského práva. De Witte, B.: Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order. In: Craig, P., de Búrca, G. (eds.): The Evolution of EU Law. Oxford University Press, New York 1999, str. 208.

<sup>42</sup> M. Shapiro upozorňuje na zkreslení akademických modelů integrace nezohledňujících politický vývoj a roli politických stran v členských státech (Comparative Law and Comparative Politics. Southern California Law Review 1980, str. 537 a n.), H. Schepel a R. Wesseling na základě analýzy časopiseckých článků poukazují mj. na problém možné jednostrannosti a tendenčnosti doktríny evropského práva vzhledem k úzkému propojení editorů a autorů nejvýznamnějších časopisů o evropském právu s evropskými institucemi (The Legal Community: Judges, Lawyers, Officials and Clerks in the Writing of Europe. European Law Journal 1997, str. 165 a n., zejm. str. 174).

<sup>43</sup> Toto je mj. důsledek jednoho z členění směrů evropské právní teorie podle N. Walkera, viz: Walker, N.: Legal Theory and European Union. EUI Working Paper 2005/16, [www.eui.eu](http://www.eui.eu).

začlenění mezinárodního práva,<sup>44</sup> postavení kterého se však liší jak z hlediska evropského práva, tak z hlediska přístupů v jednotlivých členských státech.

Federalistický model představuje blízký nebo dlouhodobý cíl několika teorií evropské integrace. Na začátku padesátých let dvacátého století souvisel se snahou o co nejrychlejší překonání poválečné rozdrobenosti Evropy, které by sjednoceným státům nejenom posílilo pozici na (i stále se rozšiřujícím) mezinárodním poli, ale umožnilo rovněž i rychlejší rozvoj ekonomiky neomezené na malá protekcionistická území.<sup>45</sup> S postupující rekonstrukcí a překonáváním bezprostředních dopadů druhé světové války však vůle států k radikálnímu sjednocování oslabovala. Do popředí se dostal funkcionalistický koncept, podle kterého byla federalizace nevyhnutným budoucím důsledkem tzv. přelévající se integrace.<sup>46</sup> Stále se rozšiřující a prohlubující hospodářské sjednocování mělo podle této teorie vyvolat i potřebu integrace politické.

Na opačném konci argumentačního spektra stojí tzv. intergovernmentalistická koncepce<sup>47</sup> zdůrazňující přetrvávající primární roli členských států na směr, rozsah a tempo integrace, s eventuální možností vystoupení z integračního seskupení. Dnešními pokračovateli těchto argumentů jsou zejména zastánci právního pluralismu,<sup>48</sup> zdůrazňující legitimně koexistující nároky vyplývající z evropského práva a z národních právních řádů, jež se vzhledem k různým argumentačním rovinám převážně míjejí. Jednotliví představitelé se pak liší ve svých návrzích na řešení případných skutečných střetů.<sup>49</sup>

Na rozhraní těchto dvou postojů existuje třetí skupina názorů,<sup>50</sup> jež poukazuje na vzájemnou provázanost národních a evropských orgánů a tím i spojitost národního a evropského práva jimi tvořeného. Aniž by se snažila tyto právní řády hierarchizovat a tím de facto sloučit, anebo naopak posílit existující hráz oddělující paralelně existující základní normy

---

<sup>44</sup> C. Richmond v této souvislosti uvádí devět teoretických modelů vztahu mezinárodního, národního a evropského práva, viz Richmond, C.: *Preserving the Identity Crisis...*, str. 82.

<sup>45</sup> V podrobnostech viz Pentland, C. C.: *Political Theories of European Integration: Between Science and Ideology*. In: Lasok, D., Soldatos, P. (eds.): *Les Communautés européennes en fonctionnement - The European Communities in Action*. Bruylant, Brusel 1981, str. 547.

<sup>46</sup> Craig, P.: *The Nature of the Community: Integration, Democracy, and Legitimacy*. In: Craig, P., de Búrca, G. (eds.): *The Evolution of EU Law...*, str. 3 a n.

<sup>47</sup> Craig, P.: *The Nature of the Community: Integration, Democracy, and Legitimacy ...*, str. 8 a n.

<sup>48</sup> Viz např. Kysela, J.: *Mění se struktura právního řádu a jeho atributy*. Eric Stein Working Paper No1/2009. [www.ericsteinpapers.eu](http://www.ericsteinpapers.eu).

<sup>49</sup> Srov. Avbelj, M., Komárek, J.: *Four Visions of Constitutional Pluralism – Symposium Transcript*. *European Journal of Legal Studies* 1/2008, str. 325 a n.

<sup>50</sup> Viz např. McCormick, N.: *Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the 'European Commonwealth'*. In: McCormick, N. (ed.): *Constructing Legal Systems. „European Union in Legal Theory“*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1997, str. 342-347.

a okolo nich vytvořené právní systémy, zaměřuje se více na výhody plynoucí z kooperace a koordinace mezi dvěma provázanými rovinami.<sup>51</sup>

Smyslem tohoto úvodního členění bylo poukázat na skutečnost, že přes jednotný výchozí základ spočívající v judikatuře ESD (viz následující kapitolu), je při studiu literatury o evropském právu nutné vzít v úvahu, že pojetí principu přednosti jednotlivými autory se v určité míře liší i v závislosti na tom, které pojetí vztahu evropského a národního práva je jim vlastní. To se projeví jak v teoretických koncepcích principu přednosti, tak zejména při hledání původu principu přednosti. Domnívám se, že důsledkem těchto různých pojetí byly i doktrinální spory týkající se základu působení evropského práva, výkladu čl. 10 a 10a Ústavy ČR či interpretace rozhodnutí Ústavního soudu souvisejících s evropským právem.

---

<sup>51</sup> Ondřejková, J.: Smíšená forma vlády a Evropská unie. Referát přednesený na vědeckém semináři katedry teorie práva a právních učení Univerzity Karlovy v Praze dne 27. dubna 2007.

## 2. Historicko-politické souvislosti principu přednosti

Domnívám se, že princip přednosti evropského práva nelze postihnout pouhým zkoumáním vztahu evropského a národního práva (v podrobnostech k modelům vztahu evropského a národního práva viz předchozí kapitoly).<sup>52</sup> K vymezení obsahu a rozsahu tohoto principu zásadně postačuje analýza rozhodnutí ESD s přihlédnutím k judikatuře některých ústavních a nejvyšších soudů, jak to činí velká část učebnic evropského práva a jak bude podrobně rozebráno dále. K pochopení tohoto principu a zájmu doktríny nejen evropského, ale i národního práva o něj je potřeba vzít do úvahy širší historický a politický vývoj evropské integrace, který zde bude shrnut v míře nezbytné pro další kapitoly.

Vznik Evropského hospodářského společenství (dále též jenom „Společenství“) lze s odstupem času považovat za největší úspěch integračních<sup>53</sup> snah po konci druhé světové války v Evropě. Navazovalo na zdařilou spolupráci v oblasti uhlí a ocele. Ideovým vzorem byly v období skončené druhé světové války a začínající války studené především Spojené státy americké, jejich federalistická struktura včetně postavení Nejvyššího soudu.<sup>54</sup> Avšak dřívější snahy o vytvoření Spojených států evropských<sup>55</sup> již v druhé polovině padesátých let neměly takový ohlas. Důvodem bylo mimo jiné překonání bezprostřední poválečné recese, britský a skandinávský odpor vůči federalistickým snahám a v oblasti bezpečnosti vznik NATO. Odmítnutí supranacionálních plánů na vytvoření Evropského obranného společenství a Evropského politického společenství vedlo k spíše funkcionálnímu přístupu k integraci a stanovení cílů, ke kterým má taková integrace vést.<sup>56</sup> Přednost dostala dílčí řešení aktuálních problémů: atomové energie a hospodářské liberalizace ve formě společného trhu mezi zainteresovanými státy. Původní Římská smlouva o založení Evropského hospodářského společenství proto neobsahovala žádnou klauzuli o jejím vztahu k právu členských států. Podle doktríny mezinárodního práva totiž záleží na národním právu, jaký vnitrostátní účinek mu přizná.

---

<sup>52</sup> Srov. i kritiku akademického přístupu nezohledňujícího politický vývoj u Shapiro, M.: *Comparative Law and Comparative Politics...*, str. 537 a n., rovněž v nejnovějších učebnicích evropského práva se politické souvislosti neomezují na dobu před vznikem Společenství, ale provázejí i výklad jednotlivých evropských institucí a mechanismů, viz např. Craig, P., de Búrca, G.: *EU Law*. 4. vydání, Oxford University Press, Oxford 2008.

<sup>53</sup> Vedle úspěchu, který na poli lidských práv zaznamenala v posledních desetiletích Rada Evropy.

<sup>54</sup> Zkušenost s aktivistickým ústavním soudem v Evropě prakticky neexistovala. Srov. Shapiro, M.: *The European Court of Justice*. In: Craig, P., De Búrca, G. (eds.): *The Evolution of EU Law*. Oxford University Press, New York, 1999, str. 330 a n.

<sup>55</sup> Gerbet, P.: *Budování Evropy*. Nakladatelství Karolinum, Praha 2004, str. 41 a n.

<sup>56</sup> Srov. Pentland, C. C.: *Political Theories of European Integration: Between Science and Ideology...*, str. 545 a n., Gerbet, P.: *Budování Evropy...*, str. 71. Před tímto problémem stáli již zakladatelé ESUO.

Rozdíly ve vnitrostátní aplikaci primárního a sekundárního evropského práva v jednotlivých členských státech však byly způsobilé ohrozit dosahování cílů, ke kterým bylo Společenství ustanoveno. ESD proto v šedesátých letech za účelem jednotné aplikace a efektivního působení evropského práva vytvořil doktrínu přímého účinku a přednosti evropského práva v rozsudcích *Van Gend en Loos*<sup>57</sup> a *Costa*<sup>58</sup> a dále je rozvíjel. Ačkoli je možné uvažovat o přímém účinku bez přednosti a naopak, podle některých názorů<sup>59</sup> právě přiznání těchto dvou atributů evropskému právu umožnilo z něj vytvořit skutečně svébytný systém.

V souvislosti s hledáním příčin přijetí a rozšíření těchto doktrín v národním právu se tradičně zdůrazňuje role nižších soudů, které se nebály klást předběžné otázky. Za to získaly za stanovených podmínek pravomoc neaplikovat vnitrostátní právo, která je staví do role obvykle vyhrazené pouze zvláštním soudům v rámci soudní kontroly právních norem. Lze nalézt různé důvody, proč byly důsledky těchto a následujících rozhodnutí bez výraznějších komplikací přijaty členskými státy. Na národní úrovni k tomu přispěla i obava z překerní situace, ve které by se mocenské orgány ocitly, kdyby chtěly ignorovat své vlastní soudy.<sup>60</sup>

Přesto neméně významnou roli sehrála celková právní a politická situace v jednotlivých obdobích vývoje evropské integrace. V šedesátých letech je významný důraz kladen na doktrínu delegovaných nebo svěřených pravomocí, která omezovala rozsah přímého účinku a přednosti na oblasti výslovně stanovené ve smlouvě a působila jako právní limit. Současně v rovině politické jsou tato léta charakterizována Lucemburským kompromisem (1965) nastolujícím požadavek jednohlasnosti při rozhodování, umožňujícím členským státům kontrolovat rozsah pravomocí Společenství. Později, v roce 1974, byla ustavena Evropská rada složená z hlav států a vlád a předsedy Komise, jejíž závěry, ačkoli nezávazné, měly v praxi zásadní význam pro obsah závazných evropských předpisů. O mnoho jemnějším, a i praktičtějším, nástrojem se však stala tzv. komitologie, kde se výbory složené ze zástupců členských států podílejí na obsahu prováděcích předpisů vydávaných Komisí, a postupné etablování Evropské rady přijímající fakticky závazné parametry pro činnost Společenství.<sup>61</sup> Působí tedy právní i politické instrumenty, které umožňují všem členským státům kontrolovat přijímání a vývoj sekundárního práva na Evropské úrovni.

---

<sup>57</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963.

<sup>58</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964.

<sup>59</sup> Srov. však předchozí kapitolu, zejm. poznámku č. 41.

<sup>60</sup> K tomuto tématu viz Alter, K. J.: *Establishing the supremacy of European law: the making of an international rule of law in Europe*. Oxford University Press, Oxford 2001.

<sup>61</sup> V podrobnostech srov. např. Craig, P., de Búrca, G.: *EU Law...*, str. 127.

Již na přelomu šedesátých a sedmdesátých let však bylo zřejmé, že ekonomická integrace má širší důsledky. Evropské právo mající za cíl vytvoření společného trhu se, i v souvislosti s expanzivní judikaturou ESD, mohlo dostat do rozporu se základními právy chráněnými národními ústavními soudy. ESD reagoval v rozhodnutí o předběžné otázce ve věci *Internationale Handelsgesellschaft*.<sup>62</sup> Zde uvedl, že základní práva inspirovaná ústavní tradicí společnou všem členským státům tvoří část obecných právních principů chráněných ESD. Problémem ale zůstala úroveň těchto práv kvůli hledání největšího společného jmenovatele. Odrazem na národní úrovni bylo rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu známé jako *Solange I*,<sup>63</sup> které popřelo absolutní přednost evropského práva. Relativní rovnováha vztahu evropského a národních práv byla v souvislosti s rozvojem judikatury ESD obnovena rozhodnutími typu *Solange II*.<sup>64</sup>

Uvedené řešení bylo jen částečným. Přestože ESD již v rozhodnutí *Van Gend en Loos*<sup>65</sup> přiznal jednotlivcům práva vyplývající ze zakládajících smluv, uplatňoval je zejména ve vztahu k členským státům. Naopak, pro možnost jednotlivců napadnout akt Společenství nadále restriktivně interpretoval čl. 230 (tehdy 173) podle svých závěrů v rozhodnutích *Producteurs de fruits*<sup>66</sup> a *Plaumann*.<sup>67</sup> Obdobně ESD postupoval v případech žalob jednotlivců na náhradu škody vůči Společenství.<sup>68</sup>

Vývoj v oblasti evropského práva však pokračoval. Dva významné aspekty, které výrazně ovlivnily postoj členských států k principu přednosti evropského práva, byly za první rozmělnění mezi doktríny svěřených pravomocí a za druhé změna politického klima na přelomu sedmdesátých a osmdesátých let.

Doktrína<sup>69</sup> identifikuje čtyři základní druhy mutací původního principu svěřených pravomocí, které proběhly v tomto období: 1. extenzivní interpretaci v oblastech spadajících do kompetence EHS, jako bylo vytvoření systému ochrany lidských práv na evropské úrovni a

---

<sup>62</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 17. prosince 1970.

<sup>63</sup> Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 29. května 1974, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 420 a n.

<sup>64</sup> Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Wünsche Handelsgesellschaft*, ze dne 22. října 1986, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 462 a n.

<sup>65</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963.

<sup>66</sup> Rozhodnutí ESD ve spojených věcech 16 a 17/62, *Producteurs de fruits*, ze dne 14. prosince 1962.

<sup>67</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 25/62, *Plaumann*, ze dne 15. července 1963.

<sup>68</sup> Arnall, A.: *The European Union and Its Court of Justice*. Oxford University Press, New York, 1999, str. 242 a n.

<sup>69</sup> Weiler, J. H. H.: *The Transformation of Europe*. *The Yale Law Journal*, vol. 100/1990-1991, str. 2437 a n.

posílení pravomocí Evropského parlamentu vytvořením jeho aktivní i pasivní procesní způsobilosti; 2. tzv. absorpci, kdy evropský normotvůrce jednající na základě svěřených kompetencí zasáhnul do oblasti sice mimo výslovné pravomoci EHS, ale která se posuzovala podle pravidel evropského práva, např. když konkrétní vzdělávací politika členského státu byla shledána jako odporující volnému pohybu osob;<sup>70</sup> 3. tzv. inkorporaci, kdy kritéria ochrany lidských práv, původně určená pro evropského normotvůrce začala být aplikována i na normotvorbu členských států; a 4. expanzi neboli přijímání evropských právních aktů v oblastech mimo striktní koncepci svěřených pravomocí na základě široce vykládané doktríny implied powers a používání klauzule flexibility.

Na politické scéně je rovněž zřetelný postupný příklon k více proevropskému přístupu. Probíhal proces finančního osamostatňování se Společenství a s tím částečně související proces posilování role Evropského parlamentu. Dále bylo vypracovaných několik studií za účelem dosažení původních cílů Smlouvy z roku 1957, mj. vytvoření vnitřního trhu. Současně došlo k překonání lucemburského kompromisu a Evropská rada v roce 1985 většinou schválila svolání mezivládní konference za účelem přípravy změny zakládající smlouvy.<sup>71</sup> Ta vyústila v přijetí Jednotného evropského aktu považovaného za symbol obnovené integrační tendence ve Společenství.<sup>72</sup> Právní a politická omezení rozšiřování oblasti evropského práva na úkor práva členských států tím byla v podstatě odstraněna.

Odezva ze strany národních soudů na sebe nenechala dlouho čekat. Právě v této souvislosti je vhodné číst další rozhodnutí německého ústavního soudu ve věci *Maastricht* a jeho požadavek na předvídatelnost rozšiřování oblastí evropského práva.<sup>73</sup> První rozhodnutí ESD, které zrušilo akt Společenství z důvodu překročení pravomocí jemu svěřených, totiž přišlo až v roce 2000.<sup>74</sup> Lze jej považovat za signál soudům členských států, že plní roli kontrolování nepřekračování pravomocí orgány EU. V případě respektování národních specifik je situace obtížnější, protože ESD o nich nemluví přímo. Lze je najít např. v rozhodnutích týkajících se ochrany počatých, ještě nenarozených dětí<sup>75</sup> či sázení.<sup>76</sup>

---

<sup>70</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 9/74, *Casagrande*, ze dne 3. července 1974.

<sup>71</sup> Craig, P., de Búrca, G.: *EU Law...*, str. 12.

<sup>72</sup> Craig, P., de Búrca, G.: *EU Law...*, str. 13.

<sup>73</sup> Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Maastricht*, ze dne 12. října 1993, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 527 a n.

<sup>74</sup> Rozhodnutí ESD ve věci C-376/98, *Německo proti Evropskému parlamentu a Radě*, ze dne 5. října 2000, tzv. *Tabáková reklama I*.

<sup>75</sup> Rozhodnutí ESD ve věci C-159/90, *Grogan*, ze dne 4. října 1991.

<sup>76</sup> Rozhodnutí ESD ve věci C-42/07, *Liga Portuguesa*, ze dne 8. září 2009.

Následující, někdy spojené, vlny rozhodnutí národních soudů ve vztahu k přednosti evropského práva probíhají v posledních letech. Jedna z nich souvisí s ratifikací smluv pozměňujících základací smlouvy. Další se týká nově přistoupivších členských států, které vymezují svůj vztah k evropskému právu. Jiná se zabývá problémy úrovně ochrany lidských práv, ochrany národní identity, plnění závazků z mezinárodního práva apod.

Princip přednosti evropského práva proto není tak jednoznačný, jak by se z judikatury ESD analyzované v následující kapitole mohlo zdát. ESD s ním zachází opatrně a snaží se (i nepřímo) vyhýbat zřejmým konfliktům s národním ústavním právem. Na druhé straně národní soudy zauímají různé postoje. Popírají-li však bezvýjimečnou přednost evropského práva, nemusí to být projev zvůle nebo odporu vůči integraci. Tento dialog má dle mého názoru celkově pozitivní vliv na vývoj evropského práva. Jelikož zatím neexistuje obecně sdílená snaha o skutečné právní federalizování EU, přístup ESD i národních soudů přispívá k fungující koexistenci evropského a národního práva.



### 3. Princip přednosti v judikatuře Evropského soudního dvora

Ačkoli je sporné mluvit o „vzniku“ principu přednosti, chápeme-li jej jako imanentní vlastnost evropského práva, zmínky o něm se prvně objevily až v roce 1963 v rozhodnutí *Van Gend en Loos*. Již na tomto místě je však potřebné si ve zkratce objasnit pojmy přímý účinek a přímá aplikovatelnost, jejichž vztah k principu přednosti budeme zkoumat v další části.

Přímá aplikovatelnost (*direct applicability*, čl. 249 Smlouvy) značí, že k vyvolání vnitrostátních účinků normy evropského práva není zapotřebí žádné vnitrostátní recepční normy. Přímá aplikovatelnost je omezena na některé formální prameny evropského práva a je dále rozpracována judikaturou ESD.

Přímý účinek (*direct effect*) naproti tomu vyjadřuje, že norma zakládá jednotlivcům práva, kterých se mohou dovolávat před národními soudy. Rozdíl je zřejmý zejména v případě směrnic, které mohou mít za určitých podmínek (vertikální) přímý účinek, ale nejsou přímo aplikovatelné, jelikož vyžadují transpozici.<sup>77</sup> V případě, že členský stát poruší svou povinnost implementovat evropský předpis (který není přímo aplikovatelný) a ustanovení tohoto předpisu nemohou mít přímý účinek, může se evropské právo za stanovených podmínek uplatnit nepřímo prostřednictvím institutu náhrady škody způsobené jednotlivci porušením povinností státu vyplývajících z evropského práva.

V teorii se převážně uvádí, že přednostně aplikovatelné jsou normy evropského práva, jež mají přímý účinek (viz další kapitola o působnosti principu přednosti). Ve skutečnosti ale každá přímo aplikovatelná evropská norma má *per definitionem* přednost před národním právem, když nejenže nepotřebuje zprostředkování vnitrostátní normou ke své vnitrostátní platnosti, ale naopak takové zprostředkování může bránit plnému účinku evropského práva a být s ním v rozporu (nepředpokládá-li samotný přímo aplikovatelný evropský předpis v některých otázkách úpravu na národní úrovni).

V literatuře se někdy s odkazem na nedodržování výše uvedeného terminologického rozlišení<sup>78</sup> myslí přímým účinkem a/nebo přímou aplikovatelností (použitelností) sjednocení

---

<sup>77</sup> Např. *a contrario* nařízení podle čl. 249 SES: „Nařízení má obecnou působnost. Je závazné v celém rozsahu a *přímo použitelné* ve všech členských státech. Směrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům.“

<sup>78</sup> Viz Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 295.

výše uvedených kategorií.<sup>79</sup> U jiných autorů se však lze setkat s omezením principu přednosti pouze na skupinu evropských norem spadajících do průniku výše uvedených kategorií.<sup>80</sup>

V judikatuře ESD je však otevřená možnost pro ještě širší pojmání působení evropského práva. Základem paralelní argumentace je totiž přenesení některých pravomocí členských států na evropské instituce, resp. omezení suverenity členských států.<sup>81</sup> Rozdíl mezi těmito modely, tj. zda mohou evropské instituce mít i pravomoci, které na ně konkrétní členský stát sice nepřenesl, resp. ani přenést podle svého ústavního práva nemohl, ale přesto by se měly uplatňovat v oblasti národním právem uvolněné či otevřené pro právo evropské, souvisí jak s tzv. evropskými články v ústavách (viz kapitolu šestou), tak s otázkou kompetenční kompetence.

Je třeba mít na paměti, že dále analyzovaná klíčová rozhodnutí ESD spadají do doby, kdy nejenže zakládající smlouvy byly v mnohém nejasné, ale i instituce, které měly napomáhat naplňování cílů Společenství, byly značně paralyzovány, což se podle mnohých autorů odrazilo v aktivismu ESD (viz předchozí kapitolu).

### Van Gend en Loos<sup>82</sup>

Klíčovou otázkou tohoto případu bylo, zda má čl. 12 (dnes 25) SES, upravující zákaz zvyšování cel, přímý účinek. Podle nizozemského práva by se v případě kladné odpovědi mohl žalobce domáhat jeho přednosti před *dřívějším* vnitrostátním ustanovením zvyšujícím celní sazbu. Sled argumentů ESD byl následovní: smysl (duch) smlouvy, její obecné schéma a jazykový výklad dotčených ustanovení.

Na základě teleologického výkladu jednoho z cílů smlouvy - vytvoření společného trhu, dále z preambule, zakotvení institucí obdařených svěřenými pravomocemi vykonávanými nezávisle na vůli členských států a zahrnutí občanů do Společenství skrze Evropský parlament a Hospodářský a sociální výbor, ESD implikuje, že Smlouvu není možno omezit na pouhé

---

<sup>79</sup> Srov. Tichý, L. a kol.: Evropské právo..., str. 293 a poukaz na různé úhly pohledu na přímý účinek. Nutno však dodat, že tato učebnice pojí princip přednosti s kritériem závaznosti (viz následující kapitolu a pozn. č. 117).

<sup>80</sup> R. Král tento vztah popisuje jako spojené nádoby: „Bez principu bezprostřední aplikovatelnosti komunitárního práva (kterým rozumí, že „pravidla komunitárního práva... jsou aplikována v členských státech EU bezprostředně,“ pozn. autorky) by neměly národní soudy v členských státech EU co přednostně aplikovat. Bez principu aplikační přednosti komunitárního práva by pak nebyla v členských státech zajištěna aplikace bezprostředně aplikovatelných komunitárních pravidel v případě jejich konfliktu s vnitrostátními pravidly.“ Král, R.: Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy. C. H. Beck, Praha 2003, str. 32.

<sup>81</sup> Srov. Bebr, G.: How Supreme Is Community Law in the National Courts? Common Market Law Review 1/1974, str. 3-4.

<sup>82</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963.

vzájemné povinnosti mezi státy. Systematický výklad se opíral o rozhodující úlohu ustanovení zakazujícího cla a obdobné dávky, uvedeného na několika místech Smlouvy, mezi jiným i v základních ustanoveních. A poslední okruh argumentace – znění článku 12 (dnes 25), jenž svým jednoznačně formulovaným a nepodmíněným zakotvením negativní povinnosti členských států, které nadto k němu neučinily žádnou výhradu, je způsobilé mít přímý účinek. Jen mimochodem, kvůli argumentaci členských států proti takové interpretaci, ESD uvedl, že bdělost jednotlivců bude přispívat k efektivnímu dohledu nad dodržováním komunitárního práva.

ESD tedy nemusel s ohledem na vstřícný přístup nizozemské ústavy k mezinárodnímu právu řešit otázku přednosti evropského práva. Rozhodnutí ve věci *van Gend en Loos* je kromě judikování přímého účinku významné i kvůli zmínce o novém právním řádu odlišném od mezinárodního i vnitrostátního práva. Potřeba zajištění efektivního působení evropského práva, zde uvedená pouze okrajově, bude výslovně nebo implicitně jedním z hlavních argumentů v následujících rozhodnutích. Přímý účinek formulovaný tímto rozhodnutím je současně významným pojítkem k principu přednosti, jelikož ten je v striktním pojetí přiznán pouze normám komunitárního práva, jež mají přímý účinek (viz výše a v podrobnostech kapitoly čtvrtou).

Vzhledem k lakonické argumentaci se lze ptát po dalších, přímo nevyslovených, důvodech tohoto rozhodnutí. Členské státy, jak lze dovodit z jejich vyjádření, zamýšlely zakládacími smlouvami vytvořit sice soud, který by dohlížel na dodržování smluv, ale byl spíše podobný Mezinárodnímu soudnímu dvoru v Haagu než Nejvyššímu soudu Spojených států.<sup>83</sup> Rovněž tvrzení o nevyhnutelnosti přímého účinku evropského práva v národním právu je problematické vzhledem k tomu, že existují i normy obsažené v přímo aplikovatelných evropských předpisech, které nemají přímý účinek – buď proto, že nesplňují judikaturou stanovená kritéria, anebo z důvodu, že jejich přímý účinek je výslovně vyloučen.<sup>84</sup> A naopak, v případě netransponovaných směrnic se tyto nestávají přímo aplikovatelnými, ale některá jejich ustanovení mohou mít vertikální přímý účinek. Pro podporu stanoviska ESD se tak obvykle uvádí argument odkazující na doktrínu *rule of law*. Této doktríně by se přičilo, kdyby se jednotlivec nemohl dovolat ochrany platného práva vůči protiprávnímu jednání státu z důvodu, že stát porušil své implementační povinnosti.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Shapiro, M.: *The European Court of Justice...*, str. 331.

<sup>84</sup> Srov. čl. 34 odst. 2 SEU.

<sup>85</sup> Shapiro, M.: *The European Court of Justice...*, str. 334.

Dalším zajímavým momentem tohoto rozhodnutí je v úvodní části obsažené výslovné ubezpečení ze strany ESD pro nizozemskou vládu, že není v jeho pravomoci rozhodovat o aplikaci, a tedy i přednostní aplikaci, zakládající smlouvy ve světle principů nizozemského ústavního práva. To spadá do výlučné pravomoci národních soudů.

### Costa<sup>86</sup>

O rok později stojí ESD před předběžnou otázkou, ve které se citlivému tématu vztahu komunitárního a národního práva vzhledem ke specifickým okolnostem případu nevyhne. Spor před italským smírčím soudcem vyvolal tvrzený rozpor mezi *pozdějším* zákonem o zestátnění elektrárenské společnosti a několika ustanoveními SES. Advokát Flaminio Costa však v pečlivě připraveném sporu vyvolal souběžně i řízení před italským Ústavním soudem, který 7. března 1964 vynesl rozhodnutí v tradičním dualistickém duchu: „vztah mezi komunitárními a národními normami se nijak neliší od jiných vztahů vyskytujících se mezi dvěma prameny práva požívajícími stejné právní síly... a uplatní se pravidlo *lex posterior derogat priori*.“<sup>87</sup> Se znalostí tohoto postoje<sup>88</sup> bylo předmětem rozhodování ESD jednak posouzení oprávněnosti smírčího soudce položit předběžnou otázku a následně objasnění smyslu článků Smlouvy s ohledem na jejich schopnost založit jednotlivcům práva, které byly pod ochranou národních soudů. Problematiku přednosti komunitárního práva řešil ESD již v první části, přičemž argumentoval následovně:

Za prvé, odkazuje na rozhodnutí *Van Gend en Loos*, konstatoval ESD existenci samostatného právního systému vytvořeného zakládající smlouvou, který na rozdíl od běžných mezinárodních smluv tvoří integrální část právních systémů členských států a vnitrostátní soudy jsou povinny toto právo aplikovat. Zmíněný argument byl nezbytný vzhledem k členským státům, které na rozdíl od Nizozemska neumožňovaly přímé působení mezinárodního práva v právu vnitrostátním na základě obecné klauzule.

Za druhé, ESD popsal důsledky vytvoření Společenství – mj. omezení suverénních práv států (i když *pouze v určitých oblastech*) a tím vytvoření masy práva, které zavazuje jak příslušníky členských států, tak tyto státy. Normotvorné i další pravomoci evropských institucí v těchto vymezených oblastech byly podle ESD založené omezením suverenity členských států

---

<sup>86</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964.

<sup>87</sup> Cartabia, M.: The Italian Constitutional Court and the Relationship Between the Italian Legal System and the European Union. In: Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H. (eds.): The European Courts & National Courts. Doctrine and Jurisprudence. Hart Publishing, Oxford 1997, str. 135.

<sup>88</sup> K pozadí celého případu viz Stein, E.: Toward Supremacy of Treaty-Constitution by Judicial Fiat: On the Margin of the Costa Case. Michigan Law Review 1964-1965, str. 492 a n.

*nebo* delegací jejich pravomocí, aniž by však odkázal na konkrétní akt nebo národní ústavu toto potvrzující.

Třetí v pořadí je argument označovaný jako pragmatický a účelový.<sup>89</sup> Operuje s pojmy duch (smysl) Smlouvy a její cíle. Duch smlouvy znemožňuje členským státům, aby přiznaly přednost jednostrannému pozdějšímu opatření před právním systémem, k němuž se zavázaly na základě reciprocity, tedy že „zajištění jednotnosti a efektivnosti komunitárního práva je nezbytné, mají-li být konkrétní cíle stanovené ve Smlouvě realizované.“<sup>90</sup>

Dále použil ESD systematický výklad o tom, že povaha závazků členských států ze Smlouvy není podmíněná, ale bezvýjimečná tím, že případné možné vnitrostátní odchylky a postupy při jejich přijímání jsou stanoveny ve zvláštních ustanoveních Smlouvy.

Za páté, jakoby ESD cítil, že jeho předchozí argumentace postrádá hlubší kořeny, poukázal na text dnešního článku 249 Smlouvy o tom, že nařízení jsou závazná a přímo aplikovatelná v členských státech. Zmíněné ustanovení by postrádalo smysl, kdyby jej stát mohl jednostranně vyloučit prostřednictvím právní úpravy, která by měla přednost před komunitárním právem. Taková argumentace rozhodně není prostá problémů: ESD mluví o systémech práva, zatímco jím uvedené ustanovení čl. 249 (po revizi) mluví pouze o nařízeních, a to v souvislosti s jejich vnitrostátní působností, tj. že k nim není potřeba žádné další vnitrostátní úpravy. Z jednoho specifického ustanovení Smlouvy týkajícího se jediné kategorie sekundárního práva je tak usuzováno na přednost celé Smlouvy a práva na jejím základě vytvořeného jako celku.

Na základě uvedeného argumentačního postupu ESD zformuloval větu o přednosti komunitárního práva, která v tomto případě nejen umožnila smírčímu soudci obrátit se s předběžnou otázkou na ESD bez ohledu na vnitrostátní úpravu, ale i aplikovat v daném případě přímo evropské právo. Odpověď ESD na druhou položenou otázku pouze indikuje, zda je možné se dovolávat před vnitrostátním soudem jednotlivých ustanovení Smlouvy. Ze závěru rozhodnutí nakonec vyplývá, že aplikace evropského práva smírčím soudcem je sice možná, ale není v této konkrétní věci relevantní, jelikož italské znárodňovací předpisy neodporovaly evropskému právu.

---

<sup>89</sup> Craig, P., de Búrca, G.: EU Law..., str. 346.

<sup>90</sup> Craig, P., de Búrca, G.: EU Law..., str. 346.

I v tomto rozhodnutí lze rozeznat dva argumentační okruhy: odkaz na povahu Společenství a cíle Společenství.<sup>91</sup> Zatímco teleologický argument sledující dosahování cílů Společenství je z právního hlediska nedostatečný, ale pragmaticky pochopitelný, problematickou zůstává argumentace povahou Společenství a jeho právního řádu. To, co bylo v rozhodnutí *Van Gend en Loos* řečeno, pravděpodobně z opatrnosti,<sup>92</sup> jen jakoby mimochodem, stalo se pro příště základním kamenem.

Můžeme se ptát, jak je možné, že se kolos principu přednosti, stojící zpočátku na hliněných nohách argumentů, v dalším vývoji nezhroutil. Možných důvodů, které postupem času vytvořily podstavec pod konstrukcí, až se z ní stala ustálená judikatura, je několik. Z akademického hlediska tomu pravděpodobně přispěl malý zájem odborné veřejnosti i členských států o dění v Lucemburském velkovévodství, když dobové články v odborných časopisech byly psány z velké části osobami majícími vztah k evropským institucím, jež princip přednosti z pochopitelných důvodů nekritizovaly, právě naopak.<sup>93</sup>

Lze se jen domnívat, že v dobových souvislostech nebyl princip přednosti vnímán jako problematický s ohledem na malý věcný rozsah komunitárního práva a doktrínu enumerativních (resp. svěřených) pravomocí posílenou o politickou kontrolu (viz předchozí kapitolu). Dále v mnoha případech skončily tyto kauzy ve prospěch dotčených členských států, jakkoli je lze považovat za Pyrrhova vítězství. Ostatní členské státy mohly benefitovat z těchto rozhodnutí, jež znesnadňovaly protekcionistickou politiku jiných (negociačně silnějších) členských států. A snad v neposlední řadě to byly i národní soudy, které nejenže získaly nové pravomoci z evropského práva, ale dalšími rozhodnutími ESD (které nižší národní soudy v převážné míře iniciovaly), se pravomoci těchto národních soudů dále rozšiřovaly. Sám ESD v následujících rozhodnutích problematické argumenty neopakoval, nýbrž pouze odkazoval na větu o přednosti komunitárního práva, a případně doplňoval další odůvodnění podle povahy případu.

## **Internationale Handelsgesellschaft<sup>94</sup>**

Předběžnou otázku v této věci podal německý soud za účelem ukončení nejistoty ohledem vnitrostátní aplikovatelnosti určitých ustanovení nařízení o společné organizaci trhu s obilninami a dovozních a vývozních povoleních. Pro statistické účely bylo nutné k získání

<sup>91</sup> Srov. Steiner, J., Woods, L: Textbook on EC Law. 8. vydání, Oxford University Press, Oxford 2003, str. 66.

<sup>92</sup> Srov. Stein, E.: Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. In: Stein, E.: Thoughts from a Bridge. The University of Michigan Press, Ann Arbor 2000, str. 24.

<sup>93</sup> Schepel, H., Wesseling, R.: The Legal Community; Judges, Lawyers, Officials and Clerks in the Writing of Europe..., str. 165 a n. Příkladem tohoto přístupu je i článek o nadřazenosti evropského práva: Bebr, G.: How Supreme Is Community Law in the National Courts?...

<sup>94</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 17. prosince 1970.

licence složit kauci, která ale v případě nevyužití licence propadla, přičemž jedinou výjimkou byla existence *vis maior*. Některé německé soudy v tom shledávaly disproporcionální rozpor s ústavně zaručenou svobodou podnikání. ESD stál před problémem, jak dostát ochraně základních práv, které zakládající smlouvy až na pragmatickou úpravu rovného odměňování mužů a žen opomíjely, a přitom zachovat svou dosavadní judikaturu. Předsunul proto vlastním odpovědím na předložené otázky tyto dva odstavce, které jsou důležité ve vztahu k principu přednosti a dalšímu vývoji evropské i národní judikatury.

Za prvé, odmítnul možnost posuzovat platnost komunitární normy ve světle vnitrostátního práva, byť i ústavní povahy. Odůvodnil to nežádoucím účinkem takového posuzování na jednotu a efektivnost komunitárního práva a k tomu bez další argumentace uvedl závěr rozhodnutí ve věci *Costa* (viz výše). Princip přednosti evropského práva se tímto zdá být definitivně petrifikován.

Za druhé ale se ESD ujímá zkoumání platnosti komunitárního předpisu z hlediska základních práv, jež tvoří „integrální součást obecných právních principů chráněných Soudním dvorem.“<sup>95</sup> Podpůrným, ač ne explicitně vyjádřeným argumentem se zdá být úvaha, že státy při přenesení svých pravomocí na Společenství, nemohly porušit závazky ochrany základních práv, kladené jejich vnitrostátními právními řády.

Význam rozhodnutí *Internationale Handelsgesellschaft* spočívá v odstranění nejistoty týkající se okruhu vnitrostátního práva, před kterým má evropské právo přednost. Z rozhodnutí jednoznačně a bezvýjimečně plyne přednost i před právem ústavním, čímž ESD postavil evropské právo na vrchol pomyslné pyramidy právního řádu. Aplikace principu přednosti i na individuální správní akty byla výslovně konstatována později v rozhodnutí *Ciola*.<sup>96</sup> V oblasti sjednávání mezinárodních smluv má zásadní význam rozhodnutí ve věci *ERTA*,<sup>97</sup> ze kterého lze dovodit, že pokusy státu upravit odlišně své mezinárodní vztahy mají ustoupit v rozsahu, v jakém jsou určité oblasti uvolněny pro společnou evropskou úpravu.<sup>98</sup>

Rovněž je důležitá i zmínka řešení rozporů mezi ústavně chráněnými základními právy a právem evropským, kde je soulad zkoumán zprostředkovaně přes institut obecných právních

---

<sup>95</sup> Čtvrtý odstavec rozhodnutí ESD ve věci 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 17. prosince 1970.

<sup>96</sup> Rozhodnutí ESD ve věci C-224/97, *Ciola*, ze dne 29. dubna 1999.

<sup>97</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 22/70, *Komise proti Radě*, ze dne 31. března 1971.

<sup>98</sup> K dalšímu vývoji v oblasti mezinárodních smluv srov. Ondřejek, P.: Sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. In: Gerloch, A., Wintr, J.: Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR. Aleš Čeněk, Plzeň 2009, str. 247 a n.

principů chráněných ESD.<sup>99</sup> Problémem se však ukázala úroveň této ochrany, která tvoří jeden z důvodů výhrad ústavních soudů členských států vůči bezpodmínečné přednosti evropského práva (viz předchozí kapitolu).

### Simmenthal<sup>100</sup>

Poslední základní rozměr principu přednosti, tj. překonání aplikace principu *lex posterior derogat priori*, ESD vyslovil v rozhodnutí ve věci *Simmenthal*. Italský soudce stál v tomto případě mezi dvěma mlýnskými kameny v podobě judikatury na jedné straně italského ústavního soudu a na druhé straně ESD. Italský ústavní soud totiž v návaznosti na rozhodnutí ESD ve věci *Costa* deklaroval svoji připravenost rušit vnitrostátní předpisy pro rozpor s evropským právem.<sup>101</sup> V případě *Simmenthal* se jednalo o řešení střetu normy komunitárního práva s pozdější normou vnitrostátní. Soudce se ptal, zda má v takovém případě postupovat podle ustálené judikatury ESD a nebrat ohled na pozdější vnitrostátní normu aniž by musel čekat na její zrušení kompetentním orgánem, anebo mohou být pozastavena oprávnění přiznaná přímo aplikovatelnými normami komunitárního práva do doby takového zrušení kompetentním orgánem členského státu, které však bude mít retroaktivní účinky, aby nedošlo ke zkrácení práv jednotlivců.

ESD tentokrát rozpracoval teorii přednosti z hlediska přímé aplikovatelnosti komunitárních norem, které mají být plně a jednotně aplikovány v celém Společenství po celou dobu jejich účinnosti. Vztah přednosti vůči národnímu právu výslovně omezil na ustanovení Smlouvy a přímo aplikovatelné opatření institucí Společenství. Na druhé straně rozšířil důsledky nejen na neaplikovatelnost kolidujících národních norem, ale i na povinnost zdržet se přijímání legislativních opatření odporujících komunitárním předpisům. Po argumentech spočívajících v přímé použitelnosti komunitárních norem a jejich přednosti, poukázal ESD opět na potřebu zajištění efektivnosti komunitárního práva a nutnost neohrožovat základy, na nichž je Společenství postaveno.

V druhé řadě poukazuje ESD na článek 177 (dnes 234) vyjadřující mj. smysl institutu předběžné otázky. Jeho efektivita by se stala spornou, kdyby národní soud nemohl bezprostředně aplikovat komunitární právo v souladu s odpovědí na předběžnou otázku nebo s ohledem na ustálenou judikaturu ESD.

<sup>99</sup> Tato kritéria byla později zpětně aplikována při posuzování národního práva, viz předchozí kapitolu a změny v principu svěřených pravomocí.

<sup>100</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 106/77, *Simmenthal*, ze dne 9. března 1978.

<sup>101</sup> Srov. Cartabia, M.: *The Italian Constitutional Court and the Relationship Between the Italian Legal System and the European Union...*, str. 136.



Uvedené dvě roviny – ustálená judikatura týkající se otázek přímé použitelnosti a přednosti a potřeba zajištění efektivnosti mechanismu předběžné otázky vedly ESD k závěru o povinnosti vnitrostátního soudu neaplikovat (nikoli rušit)<sup>102</sup> odporující vnitrostátní předpis, ať dřívější nebo pozdější než komunitární norma. Co víc, smyslu a podstatě komunitárního práva by odporovala jakákoli praxe státních orgánů, která by bránila plné účinnosti norem komunitárního práva například tím, že by znemožňovala některému národnímu soudu neaplikovat kolidující národní úpravu. Ve světle takové argumentace nebylo samozřejmě nutné odpovídat na druhou předloženou otázku. Problém, který může nastat v případě neexistence vnitrostátní normy upravující určité otázky (např. možnost dovolávat se předběžného opatření vůči státu), vyřešil ESD v případě *Factortame*<sup>103</sup> tak, že národní soudy jsou za účelem zajištění plné účinnosti komunitárního práva povinny nejen neaplikovat kolidující národní předpis, ale případně jej i dotvořit.

Vnitrostátními orgány přímo aplikujícími komunitární právo (a nepřihlízejícími k, případně dotvářejícími odporující platnou vnitrostátní úpravu) jsou tedy všechny národní soudy a ve světle pozdější judikatury i správní úřady při procesu aplikace práva (viz kapitola devátá). Povinnost zdržet se vydávání nových vnitrostátních předpisů v rozporu s komunitárním právem je v současnosti možné dovodit zejména z principu loajality (viz kapitola osmá).

## Odraz judikatury v teorii

Na princip přednosti, jak byl judikován v těchto čtyřech stěžejních rozhodnutích, odkazují všechna pozdější rozhodnutí, aniž by jej měnily, či dokonce rozšiřovaly. Z opakování obecné věty o *samostatném právním řádu, v jehož prospěch členské státy omezily svá svrchovaná práva a jehož účinnost by byla ohrožena, kdyby mu členské státy mohly bránit právními předpisy, opatřeními nebo i jen praxí svých orgánů (ať normotvorných, výkonných či soudních), resp. orgánů veřejné moci na jejich území obecně (např. samosprávy), a proto musí mít evropské právo přednost*, evropskými institucemi i doktrínou, se stalo jisté dogma. Od něj je jen krok k citelnému jednostrannému omezení národního zákonodárce nejen tím, co nesmí a musí (netvořit právo v rozporu s právem evropským a řádně implementovat evropské právo), ale i co by v zájmu dosažení maximální efektivity evropského práva činit měl.

Na čtyřech klíčových rozhodnutích (a dalších, které je výslovně potvrzují pro jednotlivé dílčí oblasti) je současně vystavěna snaha doktríny uchopit celý systém vztahů evropského a

<sup>102</sup> Tato skutečnost byla zdůrazněna i v rozhodnutí ESD v spojených věcech C-10/97 až C-22/97, *IN.CO.GE.*, ze dne 22. října 1998, srov. zejména odstavec 21.

<sup>103</sup> Rozhodnutí ESD ve věci C-213/89, *Factortame*, ze dne 19. června 1990.

národního práva. Vzhledem k malému<sup>104</sup> počtu rozhodnutí, sice s obecnými závěry, ale postavenými na specifických skutkových okolnostech, lze vysvětlit nejednotnost autorů píšících o principu přednosti. K nim je potřeba přiřadit i nejednotnou koncepci vztahu evropského a národního práva, byť by právo evropské bylo chápáno jako autonomní právní systém. Předmětem následujících dvou kapitol bude proto shrnutí těchto přístupů a zaujetí teoretického postoje, který bude mít vliv na interpretaci evropského i českého práva a působení principu přednosti v českém právním řádu.

Jen na okraj je vhodné dodat, že s vědomím těchto doktrinárních rozporů a jejich příčin a s přihlédnutím k politickému a právnímu vývoji evropské integrace, lze číst i rozhodnutí národních ústavních soudů a najít v nich legitimitu, kterou jim někteří striktní proponenti evropského práva upírají.

---

<sup>104</sup> Ve srovnání např. s volným pohybem.

## 4. Působnost principu přednosti evropského práva a výjimky z něj

V předchozí kapitole byl nastíněn obecný základ, na kterém staví všechny práce zabývající se principem přednosti evropského práva. Přesto, jak bylo uvedeno, se představitelé doktríny ve svých závěrech o povaze principu přednosti rozcházejí (v podrobnostech viz následující kapitolu). Jedním z důvodů tohoto jevu je, vedle jimi zastávaného teoretického východiska povahy evropského práva a jeho vztahu s právem národním, i odlišné vymezení působnosti principu přednosti evropského práva, a tedy i jeho funkce a důsledků. Svůj podíl pravděpodobně sehrála i rozhodnutí ESD, jejichž vývoj jen částečně odrážel změny politické situace v průběhu integrace, jak bylo naznačeno v předchozích kapitolách.<sup>105</sup> Zejména se „ztratila“ poznámka uváděná v souvislosti se zvláštní povahou evropského práva a jeho předností před právem národním, že se státy vzdaly svých pravomocí pouze ve vymezených oblastech.<sup>106</sup>

Působnost se nejčastěji vymezuje jako okruh případů, na které se daná norma vztahuje s ohledem na svůj předmět úpravy, místo realizace a aplikace, subjekty, a časové vymezení.<sup>107</sup> V případě principu přednosti je ale nutno uvažovat o obou stranách vymezení, tj. evropské i vnitrostátní. Lze zkoumat například, zda mají přednost jen určité normy evropského práva nebo právo jako celek, a zda jen před určitými národními normami nebo národním právem jako celkem, resp. jaké jiné důsledky působí.

Z pohledu české doktríny se princip přednosti nejúžeji vymezuje jako interpretační pravidlo nebo kolizní norma, která určuje, zda se na danou situaci aplikuje národní právo nebo před ním bude mít přednost právo evropské.<sup>108</sup> To nutně neznamena, že zastánci tohoto pojetí neberou ohled na rozhodnutí ESD uvedená v předchozí kapitole. Jejich postoj vyplývá z tvrzení, že další povinnosti pro státní orgány, např. povinnost zdržet se přijímání nových vnitrostátních předpisů odporujících předpisům evropským, jsou založené na jiných principech

---

<sup>105</sup> K soudnímu aktivismu srov. i Wintr, J.: Právně politická metoda evropské integrace a návrh evropské ústavy..., str. 36 a n.

<sup>106</sup> Srov. rozhodnutí ESD ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963 nebo rozhodnutí ESD ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964: „...tyto státy omezily, byť jen v omezených oblastech, svá suverénní práva...“.

<sup>107</sup> Gerloch, A.: Teorie práva. 4. upravené vydání. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2007, str. 68 an.

<sup>108</sup> Srov. např. Tichý, L. a kol.: Evropské právo..., str. 313, Král, R.: K principu přednosti komunitárního práva. Evropské a mezinárodní právo, č. 7-8/2001, str. 35, Svoboda, P.: Úvod do evropského práva. 2. podstatně přepracované vydání. C. H. Beck, Praha 2007, str. 109 a n.

než na principu přednosti, např. loajální spolupráce, subsidiarity apod.<sup>109</sup> S použitím tohoto minimalistického východiska a judikatury ESD se pokusím odvodit jednotlivé roviny působnosti principu přednosti a v následující kapitole korigovat výchozí pojetí kolizní normy.

V druhé části této kapitoly se zaměřím na situace, které sice spadají do působnosti principu přednosti, ale uplatní se výjimka vyvolaná nejčastěji použitím jiného principu. Ačkoli komplexní pohled na působnost principu získaný spojením všech uvedených hledisek může být prakticky shodný ve většině obecných publikací o evropském právu, právě v podrobnostech se projevují rozdíly jednotlivých pojetí principu přednosti v pracích podrobněji se zabývajících povahou evropského práva a jeho vztahem k právu národnímu.

### Působnost věcná

Věcnou působnost můžeme pro účely této práce rozdělit na „odvětvovou“ a „hierarchickou“. „Odvětvovou“ věcná působnost zde bude představovat okruhy oblastí vymezené po vzoru právních odvětví, ve kterých má evropské právo přednost. „Hierarchická“ působnost pak reflektuje pyramidální strukturu vnitrostátního právního řádu, kterou lze nejzákladněji rozdělit na normy ústavní, zákonné a podzákoné právní síly.

Uvažovat o odvětvové věcné působnosti z hlediska evropského práva znamená především zkoumat stávající pilířovou strukturu s přihlédnutím k změnám očekávaným na základě Lisabonské smlouvy. Oblasti spadající do tzv. prvního - komunitárního pilíře nečiní zvláštní potíže. Jsou vymezeny zejména cíli Smlouvy o založení Evropského společenství a dále judikaturou ESD. Týkají se především fungování společného trhu.<sup>110</sup>

Lze se ale domnívat, že omezení působnosti principu přednosti pouze na první pilíř není přesné. Důvodem je potřeba zohlednit samotnou Smlouvu o založení Evropské unie, která *stricto sensu* nespadá do prvního pilíře, a postupné stírání rozdílů mezi některými akty tzv. třetího pilíře a komunitárním právem.<sup>111</sup> Dalším důvodem je navrhované odstranění třípilířové struktury Lisabonskou smlouvou a zavedení jednotného právního řádu nové Evropské unie.<sup>112</sup> Nezanedbatelná je i skutečnost, že požadavek zajištění jednotné aplikace

<sup>109</sup> Srov. Král, R.: K principu přednosti komunitárního práva..., str. 36.

<sup>110</sup> V podrobnostech viz např. Tichý, L. a kol.: Evropské právo..., str. 28 a n.

<sup>111</sup> Srov. zevrubný rozbor různých ne-komunitárních aktů v Lenaerts, K., Van Nuffel, P.: Constitutional Law of the European Union. 2. vydání, Sweet & Maxwell, London 2005, str. 795 a n.

<sup>112</sup> Podle M. Niedobitka z kontinuity mezi „dosavadním (supranacionálním) Evropským společenstvím a na základě Lisabonské smlouvy nově založenou Evropskou unií“ a Prohlášení č. 17 připojeného k Lisabonské smlouvě plyne, že „zásada přednosti unijního práva v podobě, v jaké byla rozvinuta Evropským soudním dvorem pro komunitární právo, je součástí nového unijního právního řádu.“ Viz Niedobitek, M.: Přednost práva EU a Lisabonská smlouva. Jurisprudence 1/2009, str. 15.

evropského práva, který stál za rozhodnutím *Costa*, je relevantní i pro tzv. unijní právo.<sup>113, 114</sup> Protiargument proti takovému rozšiřování věcné působnosti principu přednosti v současnosti založený na materiálních požadavcích „přiměřených kontrolních mechanismů na evropské úrovni a dostatečné demokratické legitimitě evropských akcí podle druhého a třetího pilíře“<sup>115</sup> je relativní vzhledem k tendenci posilování obou zmíněných aspektů. Důsledkem přijetí této argumentace je i nemožnost omezení principu přednosti výlučně na normy mající přímý účinek.<sup>116</sup> Přikláním se proto k pojetí, které věcnou působnost principu přednosti spojuje spíše s kvalitou různých druhů právních aktů přijímaných v rámci EU. Základní podmínkou pro jejich případnou přednost je dodržení pravidel pro jejich přijetí.<sup>117</sup>

Dále vedle v zásadě nezpochybňované přednosti primárního práva včetně obecných právních zásad,<sup>118</sup> základních práv a pravidel mezinárodního práva použitelných v právu evropském,<sup>119</sup> lze u sekundárního evropského práva spatřovat tendenci k omezování jeho eventuelní přednosti pouze do oblastí spadajících do výlučné kompetence ES/EU, nebo které v rámci výkonu sdílených kompetencí připadly ES/EU. Takové striktní chápání by však bylo způsobilé omezit účinnost evropského právního řádu. Proto je na základě odůvodnění rozhodnutí ESD zásadně nutné spojovat princip přednosti jak s evropským právem jako celkem, tak před národním právem jako celkem. Tak se i sekundární evropské právo vydané v oblastech spadajících do kompetencí evropských institucí na základě principu přednosti prosadí i vůči vnitrostátním normám, přestože jsou za hranicí původních normotvorných

---

<sup>113</sup> Srov. Craig, P., de Búrca, G.: *EU Law...*, str. 351, včetně odkazu na článek Lenaerts, K., Corthaut, T.: *Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law*. *European Law Review* 3/2006, str. 287 a n.

<sup>114</sup> K opačnému názoru viz např. Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 324.

<sup>115</sup> Wouters, J.: *National Constitutions and the European Union...*, str. 86.

<sup>116</sup> Srov. Simon, D.: *Komunitární právní řád*. ASPI, Praha 2005, str. 427. Podle I. Pelikánové je přímý účinek pouze „způsobem působení norem komunitárního práva, který je spjat s principem přednosti, je jeho konkretizací a důsledkem.“ Viz: Pelikánová, I.: *Princip přednosti komunitárního práva a jeho důsledky pro národní právo*. XV. Karkovarské právní dny. Linde, Praha 2007, str. 187.

<sup>117</sup> V literatuře se lze setkat i s názorem, že základní podmínkou je závaznost evropských aktů pro členské státy, viz např. Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 319 a n. Jistý problém může ale činit stanovení konkrétního data, ke kterému se sekundární předpisy stávají závaznými. Srov. rozhodnutí ESD ve věci 43/71, *Politi*, ze dne 14. prosince 1971, které váže vznik práv jednotlivců z nařízení na dny, kdy nabyly účinnosti, dále rozhodnutí ESD ve věci 106/77, *Simmenthal*, ze dne 9. března 1978, jehož odstavec 17 mluví o vstupu v platnost, apod. Ústavní soud ČR v nálezu k Lisabonské smlouvě mluví o přednostní aplikaci omezené na existenci platných a účinných norem (nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08, ze dne 26. listopadu 2008, bod 90).

<sup>118</sup> Např. zásada odpovědnosti státu za škody způsobené jednotlivcům porušením práva Společenství, jež lze státu přičíst (srov. rozhodnutí ESD ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90, *Francovich*, ze dne 19. listopadu 1991, odstavec 35).

<sup>119</sup> Lenaerts, K., Van Nuffel, P.: *Constitutional Law...*, str. 668.

kompetencí evropských institucí a spadají do oblastí s výhradní pravomocí členských států. Postačuje, že tyto normy mohou být ve svých důsledcích neslučitelné s evropským právem.<sup>120</sup>

Lze shrnout, že je nutné posuzovat v každém jednotlivém případě, zda evropské právo umožňuje v určitých otázkách národní úpravu. Současně by však taková vnitrostátní úprava neměla být v rozporu s evropským právem jako celkem nebo ohrožovat aplikaci evropského práva či cíle, které sleduje. Vnitrostátním prostředkem pro dosažení souladu může být jak *ex post* derogace, tak *ex ante* loajalita zákonodárce při tvorbě práva, nebo eurokonformní výklad orgány aplikace práva. Z hlediska evropského práva se v takovém případě jedná o „měkký“ důsledek principu přednosti, aniž by bylo nutno jako *ultima ratio* přistoupit k jeho „tvrdé“ aplikaci a tedy aplikaci evropského práva bez ohledu na odporující právo národní, případně až k řízení proti členskému státu kvůli porušení povinností z evropského práva.<sup>121</sup>

Další související problematika z hlediska odvětvového je členění na právo hmotné a procesní. V literatuře se v této souvislosti uvádí dvě skupiny názorů. Podle první se princip přednosti uplatní v případě konfliktu norem stejné povahy a případná povinnost neaplikovat vnitrostátní pravidla procesní povahy, ztěžující uplatnění evropských hmotněprávních norem, je s ohledem na procesní autonomii členských států důsledkem principu loajality.<sup>122</sup> Podle druhé skupiny zásadně nezáleží, zda má kolidující vnitrostátní norma hmotněprávní nebo procesněprávní povahu. Smyslem je, aby ani vnitrostátní procesní právo nebránilo účinné aplikaci evropského práva.<sup>123</sup> Uvedené rozdílné argumentace lze překlenout vnímáním principu přednosti jakožto principu (viz následující kapitulu), jehož aplikace je ovlivněna faktickou národní procesní specificitou<sup>124</sup> a potřebou zajistit dodržování zásady spravedlivého procesu v daném členském státě. Na základě výše uvedeného je ale současně zřejmé, že jinak běžná vnitrostátní výhrada veřejného pořádku („public order“) nepředstavuje obecně uznanou

---

<sup>120</sup> Srov. např. rozhodnutí ESD ve věci C-438/96, *Donatella Calfa*, ze dne 19. ledna 1999, ve kterém byl automatický trest vyhoštění na dobu neurčitou v souvislosti se spácháním určitých trestných činů v případě občana jiného členského státu pokládán za rozporný se svobodou volného pohybu a pobytu, anebo rozhodnutí ESD ve věci C-279/93, *Schumacker*, ze dne 14. února 1995, bod 21, podle kterého přestože přímé daně zůstávají v pravomoci členských států, musí být tyto pravomoci vykonávané v souladu s evropským právem.

<sup>121</sup> Souhlasím tedy s M. Claes, že princip přednosti jako takový je spojen s celým evropským právem, pouze jeho projevy se liší. Viz: Claes, M.: *The National Courts' Mandate in the European Constitution*. Hart Publishing, Oxford 2006, str. 103-104.

<sup>122</sup> Viz Král, R.: *K principu přednosti komunitárního práva...*, str. 36 a literatura tam uvedená.

<sup>123</sup> K podrobnostem viz např.: Svoboda, P.: *Úvod do evropského práva...*, str. 110-111, de Witte, B.: *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order...*, str. 191-192.

<sup>124</sup> Viz problémy spojené s existencí různých procesních modelů v členských státech, naznačené v kapitole deváté.

výjimku z přednostní aplikace evropského práva,<sup>125</sup> ačkoli může být v určitých případech relevantní, například při posuzování oprávněnosti vnitrostátních omezení volného pohybu.

Hierarchická věcná působnost principu přednosti evropského práva z pohledu ustálené judikatury ESD je jednoznačně absolutní ve smyslu, že jakákoli norma práva evropského má přednost i před ústavním právem členských států,<sup>126</sup> tedy před národním právem jako celkem, včetně ustálené judikatury.<sup>127</sup> I v rámci evropského práva samotného lze na základě jeho vnitřní hierarchie dovozovat přednost určitého typu pramenů před jinými. K tomu lze připojit vztah práva evropského k mezinárodnímu. Uvedené aspekty ale nejsou vlastním předmětem principu přednosti, který se týká primárně vztahu k právu národnímu. Pro zajímavost lze dodat, že SESAE výslovně upravuje svojí přednost před soukromoprávními smlouvami.<sup>128</sup> V SES podobnou klauzuli nenalezneme<sup>129</sup> a pouze některé soukromoprávní dohody (např. kartelové) jsou evropským právem výslovně prohlášeny za neplatné.

### Působnost prostorová

Přiznáme-li na základě výše uvedené argumentace věcnou působnost principu přednosti ve vztahu k evropskému právu jako celku, můžeme vyjít z toho, že princip přednosti evropského práva z hlediska prostorového se uplatňuje na území EU, jak je vymezeno v čl. 299 SES.<sup>130</sup> Exteritoriální účinky lze rozdělit do tří základních skupin: na použití principu přednosti orgány, zejm. soudy členských států a ESD na situace mimo území EU;<sup>131</sup> na aplikaci evropského práva orgány cizích států v rámci mezinárodního práva soukromého a na aplikaci evropského práva v zemích, kde probíhá proces přistoupení k EU. Současně to platí za

<sup>125</sup> Srov. odstavec 31 rozhodnutí ESD ve spojených věcech C-369/96 a C-376/96, *Arblade*, ze dne 23. listopadu 1999, podle kterého veřejný pořádek může být relevantním důvodem pouze v případech výslovně uvedených v SES anebo na základě koncepce „*rule of reason*“ (viz i sedmou kapitolu).

<sup>126</sup> Srov. rozhodnutí ESD ve věci 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 17. prosince 1970, odstavec 3; de Witte, B.: *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order...*, str. 190-191 a Weiler, J. H. H.: *The Transformation of Europe...*, str. 2414-2415.

<sup>127</sup> Lenaerts, K., Van Nuffel, P.: *Constitutional Law...*, str. 668, rozhodnutí ESD ve věci C-456/98, *Centroteel*, ze dne 13. července 2000.

<sup>128</sup> Čl. 104: „Žádná osoba nebo podnik, který po vstupu této smlouvy v platnost uzavře nebo obnoví dohody či smlouvy s třetí zemí, mezinárodní organizací nebo příslušníkem třetí země, se nemůže dovolávat těchto dohod či smluv, aby se vyhnul povinností, které mu ukládá tato smlouva.“

<sup>129</sup> K horizontálnímu přímému účinku evropského práva mezi jednotlivci navzájem viz např. Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 296 a n.

<sup>130</sup> Pro aplikaci evropského práva v rámci celní unie ES a zón volného obchodu mezi EU a třetími státy viz např. Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 406-407.

<sup>131</sup> Např. rozhodnutí ESD ve spojených věcech 89, 104, 114, 116, 117, 125-129/85, *A. Ahlström Osaakeyhtiö a další proti Komisi*, ze dne 27. září 1988, o exteritoriálních účincích evropských pravidel hospodářské soutěže.

předpokladu, že se určitá úprava z povahy věci na členský stát vůbec vztahuje<sup>132</sup> anebo členský stát nevyužil případnou možnost opt-outu z určité konkrétní úpravy.<sup>133</sup>

## Působnost osobní

Další pojetí rozsahu působnosti principu se kryje s výše uvedenými případy rozhodnutími ESD. Ačkoli původně byl princip přednosti omezován na proces aplikace práva,<sup>134</sup> dnes se uznává jeho vliv i na normotvorbu.<sup>135</sup> Princip přednosti je tedy primárně chápán jako příkaz pro všechny orgány veřejné moci. Soudy, resp. obecně orgány aplikující právo (viz kapitolu devátou), jsou ex offo povinné dát přednost normám evropského práva a neaplikovat rozporné domácí právo, ale případně mají hledat i nové prostředky, které umožní efektivní aplikaci evropského práva. Rovněž není podle ESD přípustné, aby vnitrostátní orgány zkoumaly platnost evropského práva.<sup>136</sup> Zákonodárné orgány jsou při tvorbě práva v různém rozsahu vázány existujícími pravidly evropského práva, pod hrozbou přímých i nepřímých sankcí předvídaných evropským právem.

Zvláštností evropského práva také je, že jeho adresáty jsou nejen členské státy, ale i jednotlivci. V rozhodnutích ESD jsou obvykle zdůrazňováni jako beneficianti, vůči kterým je nutné vždy zkoumat, zda jim evropské právo nepřiznává oprávnění, kterého by se mohli dovolávat.<sup>137</sup> Jednotlivci jsou tak projektováni současně jako neaktivnější strážci dodržování a správné aplikace evropského práva členskými státy, a tím i zajištění plného účinku evropských norem.<sup>138</sup>

Jednotlivcům však mohou přímo z evropského práva<sup>139</sup> i bez ohledu na právo národní vyplývat určité povinnosti, méně již sankce. Princip přednosti a cíl zajištění efektivity evropského práva musí být však vždy poměřovány mj. principy legální licence a autonomie

---

<sup>132</sup> Např. čl. 122 odst. 3 SES týkající se měnové unie

<sup>133</sup> Zajímavým příkladem je aplikace schengenského *acquis* v Dánsku, které na základě protokolu o začlenění schengenského *acquis* do rámce Evropské unie a souvisejícího protokolu o postavení Dánska, vyloučilo aplikaci ustanovení hlavy IV SES i aktů přijatých na jejím základě. Mezi ně ale patří i důležitá nařízení z oblasti evropského práva soukromého a procesního (např. tzv. Brusel I, II, Řím I, II). V těchto případech ve vztazích s Dánskem působí „obvyklé“ mezinárodní smlouvy.

<sup>134</sup> Srov. rozhodnutí ESD ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964: „...proti právu založenému na Smlouvě vycházejícímu z autonomního zdroje se nelze s ohledem na jeho zvláštní originální povahu před soudy dovolávat jakéhokoli vnitrostátního právního předpisu...“

<sup>135</sup> Srov. Claes, M.: *The National Courts' Mandate in the European Constitution...*, str. 98.

<sup>136</sup> Viz již rozhodnutí ESD ve věci 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 17. prosince 1970.

<sup>137</sup> Určitá práva jsou limitována na občany EU, případně vyžadují prokázání tzv. „komunitárního“ nebo evropského prvku. Srov. zejména judikaturu ESD týkající se volného pohybu pracovníků a následně občanů EU na území členských států.

<sup>138</sup> Srov. např. rozhodnutí ESD ve věci 106/77, *Simmenthal*, ze dne 9. března 1978, odstavec 16, rozhodnutí ESD ve věci C-213/89, *Factortame*, ze dne 19. června 1990, odstavec 19, rozhodnutí ESD ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90, *Francovich*, ze dne 19. listopadu 1991, odstavec 32, a další.

<sup>139</sup> Nejobvyklejším příkladem je soutěžní právo, ale i požadavky na výrobky nebo ochrana spotřebitele.



vůle, právní jistoty a nullum crimen nulla poena sine lege, a proto jsou přímé důsledky principu přednosti v soukromoprávních vztazích omezenější než vůči orgánům veřejné moci.<sup>140</sup> Naopak, je na členských státech, aby zajistily, že soukromoprávní praxe omezující efektivitu evropského práva nebude tolerována a adekvátně ji zakazovaly nebo sankcionovaly.

### Působnost časová

Z hlediska časového nepůsobí princip přednosti větší potíže a literatura situaci charakterizuje jako „absolutní monismus“,<sup>141</sup> který však vzhledem ke specifické povaze evropského práva (viz první kapitolu) nelze směřovat s monistickým přístupem vnitrostátního práva k právu mezinárodnímu. Nezáleží totiž, zda se jedná o kolidující normu ve vnitrostátním předpisu dřívějším nebo pozdějším ve srovnání s příslušnou normou evropského práva. Prolomení zásady *lex posterior derogat legi priori*, důležité v souvislosti se státy, které po druhé světové válce nepřiznávaly zvláštní povahu právu mezinárodnímu a potažmo evropskému, bez ohledu na to, zda k mezinárodnímu právu zastávaly monistický či dualistický přístup. Důsledkem byla možnost, aby se pozdější právní předpis uplatnil před dřívější mezinárodní smlouvou tvořící součást vnitrostátního práva přímo nebo zprostředkovaně přes implementující národní předpis.

Již v rozhodnutí *Van Gend en Loos*<sup>142</sup> ESD překonal rozdíly mezi dualistickým a monistickým přístupem prohlásiv evropské právo za specifický právní řád. Před takovým právním řádem podle ESD nemůže mít přednost nebo jej jinak omezit žádná pozdější vnitrostátní norma.<sup>143</sup>

V uvedené souvislosti v literatuře nepanovala jednota, zda by se přednost měla pojímat jako aplikační, nebo derogační, případně mající za následek povinnost státu zrušit kolidující vnitrostátní normu pod hrozbou žaloby na porušení evropského práva, vyvolaná zejména rozhodnutím *Simmenthal*. V něm ESD řekl, že princip přednosti znemožňuje přijetí nové národní právní úpravy v rozsahu, ve kterém by odporovala normám evropského práva.<sup>144</sup> Například dle názoru Komise porušení tohoto zákazu by mělo za následek nulitu přijaté

---

<sup>140</sup> Přesto srov. např. rozhodnutí ESD ve věci C-415/1993, *Bosman*, ze dne 15. prosince 1995, podle kterého z evropského práva vyplývají oprávnění jednotlivcům, jichž se mohou dovolávat i proti stanovám soukromoprávních sportovních asociací, přičemž postačuje prokázání přeshraniční ekonomické aktivity např. ve formě pracovněprávního nebo obdobného vztahu.

<sup>141</sup> de Witte, B.: *Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order...*, str. 190-191.

<sup>142</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963.

<sup>143</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964.

<sup>144</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 106/77, *Simmenthal*, ze dne 9. března 1978, odstavec 17.

národní úpravy.<sup>145</sup> V rozhodnutí *IN.CO.GE.* však ESD výslovně uvedl, že taková interpretace jde nad rámec povinnosti vnitrostátních soudů neaplikovat národní úpravu odporující evropskému právu.<sup>146</sup>

## Výjimky z principu přednosti

Na základě výše uvedeného by bylo možné shrnout, že působnost principu přednosti zásadně odpovídá působnosti evropského práva. Dokonce ji v jistém smyslu přesahuje, kladouc důraz na přednost cílů evropského práva i v oblastech, kde proti plné kompetenci EU existují výhrady ze strany členských států.<sup>147</sup> Tyto výhrady představují svou povahou omezení působnosti evropského práva, což by podle striktního chápání mělo za následek i omezení jeho přednosti. Přesto však státy musí dbát na dodržování ostatních, z evropského práva pro ně vyplývajících povinností.<sup>148</sup> Z hlediska principu přednosti, na rozdíl od působnosti evropského práva, není proto relevantní obranný argument kompetencemi členských států v daných oblastech.

Výjimky z principu přednosti, a to i v oblastech spadajících do působnosti evropského práva, lze pojímat z několika hledisek: za prvé podle toho, zda můžeme jejich původ hledat v právu evropském nebo vnitrostátním, a za druhé z hlediska, zda se skutečně jedná o výjimky, nebo o pouhou neaplikaci na daný případ z důvodu existence jiného principu, který v konkrétních skutkových okolnostech převáží. Vzhledem k tomu, že podle evropské doktríny sporné argumenty založené na principech vnitrostátního práva budou předmětem zkoumání v dalších kapitolách, zaměříme se zde na hledání skutečných výjimek. Tyto mohou být upravené přímo evropským právem anebo dovozené judikaturou ESD.

Jako příklad skutečné výjimky z principu přednosti upravené v evropském právu je standardně uváděn článek 307 SES. Umožňuje členskému státu dostát svým mezinárodním závazkům, které jsou však v rozporu s evropským právem, pokud je přijal předtím, než pro něj základní smlouvy vstoupily v platnost. Je zřejmé, že se nejedná o omezení věcné působnosti evropského práva, ale právě o omezení jeho přednosti před vnitrostátními předpisy, jimiž jsou

---

<sup>145</sup> Rozhodnutí ESD ve spojených věcech-10/97 až C-22/97, *IN.CO.GE.*, ze dne 22. října 1998, zejména odstavec 18.

<sup>146</sup> Rozhodnutí ESD ve spojených věcech-10/97 až C-22/97, *IN.CO.GE.*, ze dne 22. října 1998, zejména odstavce 19 až 21.

<sup>147</sup> Např. čl. 137 odst. 4 SES týkající se národních systémů sociálního zabezpečení nebo čl. 152 odst. 5 SES ve vztahu k organizaci zdravotnictví a poskytování zdravotní péče. K tomu lze přiřadit oblasti až na výjimky spadající do pravomoci členských států, jako je právo trestní nebo daňové.

<sup>148</sup> Příkladem je řada rozhodnutí ESD reálně ovlivňujících sociální a zdravotní systémy členských států z důvodů zabezpečení volného pohybu osob (do Maastrichtské smlouvy pracovníků) a služeb.

takové mezinárodní závazky plněny.<sup>149</sup> Obdobné úvahy existují ve vztahu k článku 297 SES týkajícího se mimořádných opatření v případě vážných vnitřních nepokojů, války nebo jejího nebezpečí, anebo závazků přijatých za účelem udržování míru a mezinárodní bezpečnosti.<sup>150</sup>

Na základě rozhodnutí ESD literatura rozeznává další důvody omezení principu přednosti, a to nepřímé poškození práv třetích osob jednajících v dobré víře,<sup>151</sup> zneužití evropského práva,<sup>152</sup> kolizi s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv,<sup>153</sup> porušení zákonnosti, právní jistoty a zákazu retroaktivity<sup>154</sup> a další. Jiný typový případ – rozpor se závazkem založeným Chartou OSN, byl překonán rozhodnutím ESD ve věci Kádí.<sup>155</sup>

Při bližším zkoumání klíčových rozhodnutí ESD však zjistíme, že se zde jedná o výsledek poměrování dvou principů. Na jedné straně vždy principu přednosti evropského práva a na druhé straně v prvním případě principu ochrany práv třetích osob nabytých v dobré víře, pokud může ten, kdo se principu přednosti dovolává, použít i prostředek s méně škodlivým dopadem na takové třetí osoby.<sup>156</sup> V druhém případě jde o aplikaci obecného principu zákazu zneužití práva, zde práva dovolávat se přednosti evropského práva, pokud podmínky pro uplatnění přednosti byly vytvořeny fiktivně.<sup>157</sup> Třetí případ reaguje na situaci, kdy národní právo neupraví evropským právem předvídané sankce pro porušení určitých povinností. Zákaz retroaktivity trestněprávního postihu vylučuje stanovení nebo zpřísnění postihu na základě přímo aplikovatelného ustanovení evropského práva majícího přednost, bez přihlédnutí k přijatému, i když rozpornému, národnímu předpisu.<sup>158</sup>

---

<sup>149</sup> Srov. rozhodnutí ESD ve věci C-158/91, *Levy*, ze dne 2. srpna 1993, týkající se aplikace ustanovení zákoníku práce o zákazu noční práce žen přijatého na základě úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 89 a článků 1 až 5 směrnice Rady č. 76/207/EHS upravujících vybrané otázky rovného zacházení s muži a ženami, resp. základního práva na rovné jejich zacházení (viz odstavec 16).

<sup>150</sup> Srov. Koutrakos, P.: Is Article 297 EC a „Reserve of Sovereignty“? *Common Market Law Review* 2000, str. 1339 an.

<sup>151</sup> Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 318, Svoboda, P.: *Úvod do evropského práva...*, str. 112.

<sup>152</sup> Tichý, L. a kol.: *Evropské právo...*, str. 318, Svoboda, P.: *Úvod do evropského práva...*, str. 112.

<sup>153</sup> Svoboda, P.: *Úvod do evropského práva...*, str. 112.

<sup>154</sup> Lenaerts, K., Van Nuffel, P.: *Constitutional Law...*, str. 668.

<sup>155</sup> Rozhodnutí ESD ve spojených věcech C-402/05 P a C-415/05 P, *Kadi*, ze dne 3. září 2008.

<sup>156</sup> Srov. rozhodnutí ESD ve věci C-373/97, *Diamantis*, ze dne 23. března 2000, ve kterém se minoritní akcionář domáhal po pěti letech prohlášení změn základního kapitálu v obchodní společnosti za neplatné na základě ustanovení druhé směrnice Rady č. 77/91/EHS.

<sup>157</sup> Vedle klasických případů z evropského práva obchodních společností, např. *Überseering*, *Centros*, *Inspire Art*, sem spadá i tzv. konstrukce „U-turn“, kdy je uměle vytvořen přeshraniční prvek vedoucí v určitých případech k přednostní aplikaci evropského práva, ačkoli jinak daná situace má pouze vnitrostátní charakter, ve kterém by se evropské právo neuplatnilo.

<sup>158</sup> Srov. rozhodnutí ESD ve věci C-60/02, *X*, ze dne 7. ledna 2004.

Z kazuistických rozhodnutí ESD je zřejmé, že se nejedná o taxativní výčet výjimek,<sup>159</sup> a že mohou nastat i jiné situace, kdy se princip přednosti dostane do kolize s jiným principem. Bude záležet na skutkovém i právním posouzení, který z nich převáží.

### **Vztah působnosti principu přednosti a působnosti evropského práva**

Vzhledem k existenci skutečných výjimek z principu přednosti v evropském právu plyne, že působnost evropského práva a působnost principu jeho přednosti se stricto sensu<sup>160</sup> zcela nepřekrývají. Působnost principu přednosti může být jak širší, tak užší. Širší, budeme-li jej uplatňovat i ve vztahu k cílům evropského práva a/nebo v oblastech spadajících do působnosti členských států. Užší v některých případech výslovného i implicitního omezení principu přednosti samým evropským právem v oblastech jeho působnosti. S tímto vědomím je potřeba korigovat zjednodušené tvrzení, že přednost má evropské právo jako celek. Současně to ale neznamena omezení přednosti pouze na normy evropského práva s přímým účinkem nebo přímou aplikovatelností.

Testy proporcionality použité ESD v případech kolize principu přednosti s jinými principy navíc přímo vybízí k tomu vystavit zkoumání minimalistické pojetí principu přednosti jakožto kolizní normy a ptát se po teoretické povaze principu přednosti.

---

<sup>159</sup> Jak se někdy z literatury může zdát, viz Král, R.: Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy..., str. 34.

<sup>160</sup> V následující kapitole bude uveden i názor, že přednost je imanentní vlastností evropského práva, a v takovém případě by rozlišování působnosti evropského práva a jeho přednosti postrádalo smysl.

## 5. Koncepce principu přednosti evropského práva

Cílem předchozích dvou kapitol bylo shrnout obecná fakta o principu přednosti, a to jednak ve světle klíčových rozhodnutí ESD, která jej uvedla, a jednak ze širšího pohledu jeho dnešní působnosti, jak se vyvinula na základě další judikatury ESD. Přestože by jistě bylo teoreticky čistší podanému výkladu předejít teoretický úvod o pojetí principu přednosti, skutečnost je taková, že předchází teorii. Zvláštní charakter má i princip přednosti, jelikož „je právní realitou pouze do té míry, v níž národní soudy akceptují svůj (evropský – pozn. autorky) mandát, a praxe ukazuje, že tato akceptace je zatím selektivní a založena na ústavních rámcích upravujících činnost národních soudů.“<sup>161</sup> Evropské právo je pak spíše praktickým výsledkem vývoje mocenské rovnováhy v evropském prostoru, než dílem teoretiků.<sup>162</sup> To souvisí i se skutečností, že samotná evropská integrace byla nesena více ekonomickými a politickými zájmy<sup>163</sup> než právními koncepcemi. Ačkoli doktrína sledovala všechny úspěšné i neúspěšné integrační snahy v poválečné Evropě, až na základě rozhodovací činnosti ESD a v souvislosti s její genezí se začala hlouběji zabývat zvláštní povahou evropského práva a evropských institucí. Opravdový rozkvět pak doznala v souvislosti s rozhodnutím Spolkového ústavního soudu ve věci *Maastrichtské smlouvy*,<sup>164</sup> které podnítilo i širší úvahy o vztahu evropského a národního práva. Princip přednosti v nich přirozeně sehrává důležitou roli.

Přes možnou námitku, že z toho, co jest, nelze dovozovat to, co býti má,<sup>165</sup> je nutné zdůraznit, že se jedná o snahu o pokud možno nejvěrnější popis situace.<sup>166</sup> Na principu přednosti evropského práva se totiž projevují různá pojetí vztahu specifického evropského práva a národního práva (viz v kapitole první). Zejména v polycentrickém vnímání vystupují do

---

<sup>161</sup> De Witte, B.: Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order..., str. 209.

<sup>162</sup> Cannizzaro, E.: The European Constitutional Framework: re-reading Eric Stein's Thoughts from a Bridge on the 50<sup>th</sup> Anniversary of the Treaty of Rome. American Journal of Comparative Law č. 55/2007, str. 785.

<sup>163</sup> K dalším teoriím evropské integrace viz např. Craig, P.: The Nature of the Community: Integration, Democracy, and Legitimacy..., str. 3 a n., a literaturu uvedenou v úvodní kapitole. V české právní literatuře se tématu integrace věnoval J. Wintr v článku Právně politická metoda evropské integrace a návrh evropské ústavy...

<sup>164</sup> K vývoji evropské právní teorie viz např. Shaw, J.: European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamics. Oxford Journal of Legal Studies 2/1996, str. 231 a n.

<sup>165</sup> K podrobnostem tohoto tvrzení srov. např. Holländer, P.: Filosofie práva. Aleš Čeněk, Plzeň 2006, str. 30-32 a literaturu tam uvedenou.

<sup>166</sup> Domnívám se, že jinou možností by bylo vytvoření teorie, kterou by se podařilo normativně prosadit. Takové tendence ale zřejmě nejsou v současné době realistické. Ani navržený článek I-6 Ústavní smlouvy neřešil otázky kompetenční kompetence a rovněž nechal otevřenou otázku přednosti evropského práva před národním ústavním právem. V podrobnostech srov. Kumm, M., Ferreres Comella, V.: The Future of Constitutional Conflict in the European Union: Constitutional Supremacy after the Constitutional Treaty. In: Weiler, J. H. H., Eysgruber, P. C. L. (eds.): *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-15.html>

popřední nároky evropského práva legální a legitimní v jeho vnitřní logice, a přesto nikoli plně zřejmé a spíše pochybné z hledisek práva národního, zejména ústavního.<sup>167</sup> S ohledem na stabilitu systému a předvídatelnost práva je důležité, že ke skutečným střetům dochází v podstatě pouze v určitých hraničních případech. Na druhé straně, právě tyto hraniční případy mají vysokou vypovídající hodnotu v souvislosti se zkoumáním konceptů jako je princip přednosti, přímý účinek apod.

Následující kapitoly se proto budou věnovat úvahám založeným na uvedených faktech. Zde se zaměříme na dva okruhy – na hledání odpovědí na otázku, zda je princip přednosti skutečně principem, čili jaká je jeho skutečná povaha, a na nástin různých teorií původu principu přednosti, které se projevují v rozličných koncepcích vztahu evropského a národního práva, jež budou předmětem další kapitoly. Zvláštní pozornost věnujeme i debatě proběhnuvší na poli české právní doktríny, která tak vytvoří most k samotnému jádru práce, tedy souvislostem principu přednosti a právního řádu České republiky.

Ačkoli se pro účely právní praxe (viz úvod kapitoly) mohou zdát následující úvahy bezpředmětnými, jelikož vychází především z „quasiprecedenční“ povahy rozhodnutí ESD, nejednotnost představitelů doktríny, kteří se vyjádřili k této otázce, svědčí o hlubších kořenech problému. Lze rozlišit zejména<sup>168</sup> tato pojetí: 1. interpretační pravidlo, 2. kolizní norma, 3. derogační norma, 4. právní princip, 5. esenciální vlastnost evropského práva, představující obecné vyjádření vztahu evropského a národního práva, které přesahuje pojem právního principu.

Než přistoupíme k jednotlivým koncepcím, je potřebné uvést, z jakého pojetí právních principů budeme vycházet. To nám na jedné straně umožní odlišit pojetí „normy“<sup>169</sup> přednosti a na straně druhé pojetí „metaprincipu“. Hlediskem pro tzv. slabé rozlišení právních principů a právních norem je míra jejich obecnosti. Právní principy lze pak definovat jako právní pravidla vyjádřitelná ve formě kondicionální věty, představující standardy mimořádného stupně důležitosti z hlediska dané části práva (resp. právního řádu jako celku) a vyznačující se

---

<sup>167</sup> Kysela, J.: Mění se struktura právního řádu a jeho atributy...

<sup>168</sup> M. Bobek upozorňuje, že v praxi „se lze spíše setkat s tendencí konflikt [práva Společenství a vnitrostátní úpravy] zahladit či potlačit a namísto přímého účinku a přednosti práva Společenství konstatovat, že právní úprava Společenství je *lex specialis*... anebo střet práva Společenství s právem vnitrostátním řešit za pomoci silného výkladového ohnutí práva vnitrostátního...“ Viz Bobek, M.: Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna nebo postupný průsak? Soudní rozhledy 10/2008, str. 372.

<sup>169</sup> Zde bude v souladu s převažující českou teorií vycházeno z dichotomie právních principů a právních norem. K dalším pojmovým variantám vztahu právních principů a právních norem srov. Holländer, P.: Filosofie práva..., str. 141-142.

vysokým stupněm obecnosti.<sup>170</sup> Přihlédneme i k tzv. silnému rozlišení, které spočívá v rozdílné aplikaci právních principů v případě jejich kolize. Na rozdíl od právních norem se jejich rozpory neřeší derogací nebo výjimkou (použití pravidel *lex specialis* apod.), ale poměřováním (vyvažováním) nebo specifikací.<sup>171</sup>

## Princip přednosti jako interpretační pravidlo

První vymezení principu přednosti jej chápe jako zvláštní interpretační pravidlo<sup>172</sup> vedle tří nejznámějších: *lex superior derogat legi inferiori*, *lex posterior derogat legi priori* a *lex specialis derogat legi generali*. Přes latinské „derogat“ by to mělo za důsledek neaplikaci národní normy odporující normě evropské, nikoli její zrušení. Současně by „*lex europea derogat legi alii*“ mělo přednost před všemi ostatními pravidly, aniž by řešilo vztah nadřazenosti. Alternativou je ztotožnění principu přednosti evropského práva s pravidlem *lex superior derogat legi inferiori*, kde by se ale ztratila specifická povaha evropského práva nezávislého na hierarchii právního řádu členského státu. Předpokladem aplikace principu přednosti je v tomto pojetí konflikt působnosti evropské a národní normy.<sup>173</sup>

Výhody tohoto pojetí spočívají např. v absenci požadavku na výslovné zakotvení interpretačního pravidla,<sup>174</sup> protože by vyplývalo z vlastností systému evropského práva v souladu s judikaturou ESD, a současně ponechalo otevřenou otázku nadřazenosti. Protiargumentů lze zmínit několik: a) odchylná úprava přímo v SES<sup>175</sup> anebo na základě judikatury ESD,<sup>176</sup> b) působnost principu přednosti nelze omezit pouze na orgány aplikující právo a c) rovněž jeho důsledky se neomezují na pouhou aplikaci konkrétní evropské normy před konfliktní normou vnitrostátní.<sup>177</sup>

Základním nedostatkem je však omezení principu přednosti pouze na vztah dvou norem. Může totiž nastat situace kdy na jedné, případně obou stranách nebude konkrétně identifikovatelná norma. V předchozí kapitole byl uveden příklad rozporu s ustálenou národní judikaturou, dalším je úmyslné opominutí zákonodárce, který neupraví určitý vztah nebo nestanoví sankci. Navíc spokojení se s přímým účinkem evropského práva by znamenalo

<sup>170</sup> Kühn, Z.: Aplikace práva ve složitých případech – k úloze právních principů v judikatuře. Karolinum, Praha 2002, str. 136.

<sup>171</sup> Pro námitky vůči tomuto rozlišení srov. Holländer, P.: Filosofie práva..., str. 149-152.

<sup>172</sup> Srov. de Witte, B.: Institutional Principles: A Special Category of General Principles of EC Law..., str. 148.

<sup>173</sup> Tichý, L. a kol.: Evropské právo..., str. 313.

<sup>174</sup> Pro teoretickou koncepci tří „klasických“ pravidel viz Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha 1995, str. 115-116.

<sup>175</sup> Srov. předchozí kapitolu, část výjimky.

<sup>176</sup> Srov. předchozí kapitolu, část působnost.

<sup>177</sup> K oběma bodům viz M. Claes v poznámce č. 121 a dále zejména kapitoly čtvrtá a devátá.

omezit se pouze na normy, které splňují podmínky přímého účinku, čímž bychom popřeli působnost principu přednosti charakterizovanou v předchozí kapitole. Na druhé straně se rovněž nelze omezit na konkrétní normu nebo normy evropského práva, je-li povinností národních orgánů vyplývající z principu přednosti dát jim plný účinek. Domnívám se, že to zahrnuje víc, než jen nahradit kolidující národní normu evropskou a postupovat dál podle národních norem, které neodporují ostatním evropským normám. Jistou korekci by proto představovalo pojetí principu přednosti jakožto kolizní normy.

### Princip přednosti jako kolizní norma<sup>178</sup>

Obecně jsou kolizní normy vymezeny jako normy, které „samy neupravují věcně práva a povinnosti účastníků právního vztahu. Omezují se jen na to, že podle určitých hledisek (kritérií) určí právní řád některého státu, jehož normami se právní vztah řídí.“<sup>179</sup> Na rozdíl od předchozího pojetí se zde neomezujeme na rozpor dvou norem různého původu, ale v určitých, předem definovaných oblastech přímo aplikujeme evropské právo, zdánlivě bez ohledu na případnou národní úpravu. Zdánlivě, jelikož samo evropské právo s národní úpravou na mnohých místech počítá, a to nejen u směrnic jakožto prostředků harmonizace (např. nařízení předvídající národní sankce, možnost odchylné národní úpravy podle čl. 95 odst. 4 a 5 SES apod.). Tento přístup umožňuje řešit situace, kde národní právo neobsahuje žádnou normu, tedy ani žádnou kolidující normu. Přesto evropské právo i v takových situacích působí na základě principu přednosti.<sup>180</sup> Postupujeme tedy směrem od evropského práva k národnímu, podobně jako při výuce „evropských“ předmětů, typicky např. evropského soutěžního práva. Primární jsou ustanovení zakládajících smluv, sekundárních předpisů, judikatura ESD a právně nezávazná, ale pro praxi významná sdělení evropských institucí. Pouze tam, kde výslovně odkazují na národní právo, anebo v přetrvávajících mezerách, je možné doplnit regulační rámec dané oblasti národní úpravou. Výhodou kolizních norem je opět nehierarchický vztah mezi právními řády, na které odkazují.

---

<sup>178</sup> Výslovnou zastánkyní pojetí kolizní normy je D. Piqani: *Supremacy of European Law Revisited: New Developments in the context of the Treaty Establishing a Constitution for Europe*. Dostupné na <http://www.enelsyn.gr/papers/w4/Paper%20by%20Darinka%20Piqani.pdf>, str. 10.

<sup>179</sup> Kučera, Z.: *Mezinárodní právo soukromé*. 7. opravené a doplněné vydání. Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., Brno-Plzeň 2009, str. 23.

<sup>180</sup> Tuto skutečnost lze ilustrovat rozdílem mezi předností a přímým účinkem/přímou použitelností. Ani v případech, kdy se evropská úprava nemůže uplatnit přímo, nelze vyloučit přednostní použití evropského práva jiným způsobem, například prostřednictvím eurokonformní interpretace nebo institutu odpovědnosti státu za škodu způsobenou porušením evropského práva. A to i u členských států, které koncepci odpovědnosti státu za škodu neupravují vůbec, anebo ji nepřipouští vůči suverénnímu zákonodárci.



Opět můžeme spatřovat omezení takové kolizní normy pouze na právní vztahy, a nikoli jako příkaz pro normotvůrce. Zvláštní kolizní normu by ale mohly představovat ustanovení typu čl. 10a Ústavy České republiky, odkazující na mezinárodněprávní instrumenty, jimiž členský stát přenesl některé pravomoci (jejich výkon) na Evropskou unii. Smlouvy primárního evropského práva obsahují identifikovatelný seznam oblastí spadajících do působnosti evropského práva a v uvedeném pohledu mohou být chápány jako zvláštní kolizní normy zavazující i národní zákonodárce (alespoň do doby, než dojde k jejich změně, tato možnost však předjímá problematiku další části, kterou je původ principu přednosti).

Přetrvává však problém osudu kolidujících národních ustanovení. Viděno kolizně-kompetenčním pohledem, nová ustanovení vydaná v oblastech na základě kolizní normy spadajících do normotvorné kompetence EU, je zřejmě nutné považovat za nicotná. Ostatní národní ustanovení se stávají částečně nebo úplně neaplikovatelnými z důvodu pozdější evropské úpravy. Otazníky mohou vyvolat následky rozhodnutí ESD o tom, že určitá národní úprava je v rozporu s evropskou. Ve světle některých rozhodnutí ESD (viz předchozí kapitolu) se objevil názor o *ab initio* nicotnosti kolidujících národních ustanovení. Tato koncepce, ačkoli zastávaná Evropskou komisí, byla výslovně odmítnuta ESD (viz výše).

Dalším nedostatkem kolizních norem je jejich základní povaha jakožto norem, které se aplikují absolutním způsobem a neumožňují poměrování, pouze normativně stanovené výjimky. Doktrinální pojetí principu přednosti jako kolizní normy neobsahuje ani žádný neurčitý právní pojem a nepřipouští diskreci, která by umožňovala, ale nepřikazovala aplikovat evropské právo.

## Princip přednosti jako derogační norma

Na rozdíl od předchozích pojetí bychom v této souvislosti mohli změnit terminologii z principu přednosti (*primacy*) na princip nadřazenosti (*supremacy*), jak to odpovídá i některým teoretickým tendencím,<sup>181</sup> ESD však striktně zachovává pojem přednost.<sup>182</sup> Nadřazenost evokuje právě hierarchické uspořádání právního řádu, pro které je charakteristická derogace odporujících norem nižší právní síly, a srovnávání Evropské unie s federálními formami států. Pro zajímavost lze uvést, že související termín nadnárodní (*supranational*) byl použit v čl. 9 odst. 5 a 6 Smlouvy o založení Evropského společenství uhlí a ocele z roku 1950, avšak po

---

<sup>181</sup> Srov. např. učebnici Craig, P., de Búrca, G.: EU Law... z roku 2008, používající výlučně termín nadřazenost.

<sup>182</sup> Tuto skutečnost lze ověřit vyhledáváním termínu supremacy v databázi rozhodnutí ESD na [www.curia.eu](http://www.curia.eu)

neúspěchu koncepcí obranného a politického společenství, nebyl přejat do obdobných ustanovení smluv o založení Evropského hospodářského společenství a EUROATOMU.<sup>183</sup>

V obdobné souvislosti používá termín nadřazenost mezinárodní právo,<sup>184</sup> avšak zajištění své vnitrostátní přednosti ponechává na vnitrostátním právu.<sup>185</sup> Evropské právo představuje zásadní posun v tom, že si samo nárokuje důvod svojí vnitrostátní přednosti, ale z rozhodnutí ESD se jeví býti dostatečnou přednost aplikační, nikoli derogační. Na druhé straně, zejména vzhledem k požadavku právní jistoty a předvídatelnosti práva,<sup>186</sup> lze souhlasit s názorem, že v oblastech výlučné kompetence Evropské unie (není-li samým evropským právem předvídána i v této oblasti národní úprava) je namístě derogace vnitrostátního normativního aktu odporujícího, příp. i identického, evropskému právu.<sup>187</sup> Jinou možností je výslovné omezení působnosti národní úpravy na situace nespádající do působnosti evropského práva.<sup>188</sup>

Tato koncepce, ačkoli není výslovně vyžadována ESD (pomineme-li následky porušení povinností z evropského práva členským státem), řeší kolize vnitrostátního a evropského práva i v rovině normotvorné. Odráží pravomoc „negativního“ národního normotvůrce rušícího vnitrostátní právní normy odporující právu evropskému, anebo vnitrostátnímu ústavnímu právu, jež přednost evropského práva zaručuje (k právnímu základu přednosti srov. následující kapitulu). V rovině aplikační by však mohla vyvolat stav právní nejistoty vzhledem k derogačním oprávněním všech vnitrostátních orgánů povolaných k přezkumu souladu vnitrostátního práva s evropským. Vedle těchto kompetenčních problémů zůstávají v pojetí derogační normy otevřené i další otázky, jako je jeho původ, eventuální přesahování z roviny evropské do národní nebo přípustnost výjimek a jakých.

## Princip přednosti jako právní princip

Nebýt nejasností týkajících se absolutní povahy principu přednosti, byl-li by chápán jako právní norma, mohli bychom se spolu s většinou učebnic evropského práva spokojit s pojetím odpovídajícím některému z výše popsaných modelů, případně doplněným o

<sup>183</sup> V podrobnostech srov. Barents, R.: *The Autonomy of Community Law...*, str. 30 a n.

<sup>184</sup> Srov. rozhodnutí Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ve věci *Chorzowské továrny* ze dne 26. července 1927 a poradní stanovisko Mezinárodního soudního dvora v Haagu ze dne 26. dubna 1988 týkající se přednosti mezinárodního práva, obě dostupné na [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org).

<sup>185</sup> Simon, D.: *Komunitární právní řád...*, str. 423-424.

<sup>186</sup> V teorii srov. zejména požadavek jasnosti a nerozpornosti zákonů v díle Fuller, L. L.: *Morálka práva*. Oikoymenh, Praha 1998, str. 63 an.

<sup>187</sup> Kühn, Z.: *Derogace a aplikační přednost ve vztahu domácího, mezinárodního a komunitárního práva*. Soudní rozhledy č. 1/2004, str. 1 a n.

<sup>188</sup> Viz § 3 vládního návrhu nového zákona o mezinárodním právu soukromém, sněmovní tisk č. 837, V. volební období.

upozornění na další zvláštnosti, která dotyčné pojetí přesahují. Pro běžné účely proto nelze nic namítat proti omezení se na pojetí aplikační přednosti jako interpretačního principu nebo kolizní normy evropského práva, ačkoli je zřejmé, že jej zcela nevystihuje, případně nevylučuje jiný model. Jiné vysvětlení nabízí teoretický argument, že „v případě přímé aplikace principů může princip nabýt dvojí povahy: principu i normy.“<sup>189</sup>

K paradoxům pluralismu<sup>190</sup> ovšem patří i skutečnost, že přednost evropského práva je v současnosti bez většího odporu přijímána u vnitrostátních norem zákonné a podzákonné právní síly, a skutečné rozpory nastávají v určitých aspektech ústavního práva. Nejen vzhledem k této úrovni konfliktu<sup>191</sup> je vhodné zkoumat princip přednosti skutečně jako princip, včetně důsledků z toho vyplývajících. Především se jedná o odlišný způsob řešení kolizí. V teorii se uvádí dva základní: jednak metoda vyvažování, jednak metoda specifikace.<sup>192</sup> Méně je již zřejmé, v jakých případech se použijí vzhledem ke zvláštní povaze evropského práva. Jako součást autonomního právního řádu by totiž princip přednosti představoval speciální úpravu, která by požívala de facto bezvýjimečnou aplikační přednost<sup>193</sup> před obecným právem národním. Nebránilo by to však poměrování dvou principů v rámci systému práva evropského, jak je to ostatně běžné v rozhodování ESD (srov. předchozí kapitolu).

Znamená to tedy, že poměrování principu přednosti evropského práva a klíčových principů práva členských států je vyloučeno? Domnívám se, že nikoli. Za prvé, mnohé principy vnitrostátního práva byly přejaty do práva evropského jakožto obecné principy právní<sup>194</sup> společné všem členským státům. Za druhé, již ve Smlouvě o Ústavě pro Evropu byla v čl. I-5 zakotvena ochrana národní identity, což by podle odborné literatury vedlo k nutnosti poměřovat tyto principy s principem přednosti, uvedeným výslovně v následujícím čl. I-6. V Lisabonské smlouvě je v tomto duchu formulován článek 4 odstavec 2 nového znění Smlouvy o Evropské unii a lze se domnívat, že závěry týkající se neratifikované Ústavní smlouvy lze vztáhnout i na něj. Třetí řešení sjednocení roviny konfliktu principu přednosti evropského práva a základních národních principů je podobné druhému, pouze se neodehrává v rovině evropské, nýbrž národní. Opět zde narážíme na argument, že členské státy mohly delegovat určité pravomoci, resp. jejich výkon, pouze v rozsahu, ve kterém s nimi mohou

<sup>189</sup> Holländer, P.: *Filosofie práva...*, str. 153.

<sup>190</sup> Srov. Cannizzaro, E.: *The European Constitutional Framework...*, str. 780.

<sup>191</sup> Další funkcí principů obecně je např. překlenování mezer v evropském právu. V případě principu přednosti se jedná o nejasnosti ponechané zakládajícími smlouvami ohledně působnosti jejich i sekundárního práva v právu národním.

<sup>192</sup> Gerloch, A.: *Teorie práva...*, str. 35.

<sup>193</sup> K metodě specifikace viz např. Holländer, P.: *Filosofie práva...*, str. 153.

<sup>194</sup> Srov. Rozhodnutí ESD ve věci 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, ze dne 17. prosince 1970.

disponovat. To však určuje národní ústavní právo. Proti takovému postupu se pak klade poslední námitka, že přednost evropského práva není pouhým principem, ale esenciální vlastností.

## Princip přednosti jako esenciální vlastnost evropského práva

Jak bylo uvedeno v první kapitole, přesto, že základem evropského práva byly mezinárodní smlouvy, na rozdíl od jiných mezinárodních organizací se Evropská společenství podle převažujícího mínění vyvinula do specifického systému, který si nárokuje svébytnost (odlišnost od práva vnitrostátního i mezinárodního) a zvláštní postavení před právem národním. Zatím co první vlastnost je uznávána převážnou většinou teorie i praxe, druhá, jak již bylo uvedeno, působí v určitých případech potíže.

Část doktríny v této souvislosti navazuje na rozhodnutí ESD, která přímo propojují princip přednosti a autonomní povahu evropského práva. Výsledkem je pojetí, podle kterého „přednost nepředstavuje samostatnou normu vedle smluv a sekundárního práva, ale spíše *zvláštní právní kvalitu*“<sup>195</sup> (zvýraznění v originále – pozn. autorky), kterou mají všechny normy evropského práva. Evropské instituce tak požívají značnou míru autonomie<sup>196</sup> na zakládajících, resp. členských státech, a navíc jsou jim přiznána oprávnění umožňující dosahovat cílů bez, nebo dokonce i proti vůli členských států.<sup>197</sup>

Problémem tohoto pojetí je argumentace kruhem,<sup>198</sup> jež stojí u jeho kořenů. Původně ESD odůvodňoval existenci principu přednosti zvláštní povahou evropského práva,<sup>199</sup> zatímco dnes bývá argumentace převrácena a zvláštní povaha evropského práva je mj. vyvozována z principu jeho přednosti.<sup>200</sup> Otazníky vyvolává i věcná správnost takové argumentace vzhledem k podobnosti principu přednosti a zásady *pacta sunt servanda* charakteristické pro „obyčejné“ mezinárodní právo. Rovněž je sporné nárokování si kompetenční kompetence evropským právem a i z toho důvodu část doktríny preferuje pluralistické řešení.<sup>201</sup> To znamená, že koexistence obou právních řádů je založena na faktické toleranci a vitální zájmy jednoho právního řádu se mohou ve druhém projevit, pokud je akceptuje. Anebo z opačného

<sup>195</sup> Srov. De Witte, B.: Institutional Principles..., str. 148. Obdobně i Simon, D.: Komunitární právní řád..., str. 424-425

<sup>196</sup> I v důsledku podoby raného vývoje evropské integrace, srov. Stein, E.: Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution..., str. 15 a n.

<sup>197</sup> Cannizzaro, E.: The European Constitutional Framework..., str. 776.

<sup>198</sup> De Witte, B.: Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order..., str. 208.

<sup>199</sup> Srov. např. rozhodnutí ESD ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964.

<sup>200</sup> Srov. např. rozhodnutí ESD ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90, *Francovich*, ze dne 19. listopadu 1991, odstavec 31.

<sup>201</sup> Cannizzaro, E.: The European Constitutional Framework..., str. 777 a n., Kysela, J.: Mění se struktura právního řádu a jeho atributy..., str. 3 a n.

hlediska: absence společného řešení nepředstavuje „vadu ani dočasnou komplikaci, ale naopak se jedná o esenciální charakteristiku obou systémů.“<sup>202</sup> Doktrína pak navrhuje různé způsoby řešení eventuálních konfliktů.<sup>203</sup>

Jiný pohled se nabízí v historických souvislostech.<sup>204</sup> V době usazování evropského práva a hledání jeho místa mezi/vedle práva národního a mezinárodního byla striktní přednost evropského práva skutečně jeho existenční podmínkou. Dnes, po jeho rozšíření a dosahu do (téměř?) všech oblastí a za jeho faktického fungování, je namístě přehodnotit předchozí přístup a víc se přiblížit pojetí tradičního principu. V další části proto navážu na diskusi týkající se původu principu přednosti. Jak jsme již naznačili, má to důležitý význam pro otázky řešení konfliktů mezi principem přednosti evropského práva a základními ústavními principy členských států Evropské unie.

### Rozdíly v důsledcích jednotlivých pojetí

Ačkoli pro právní praxi je nejjednodušší uvažovat o principu přednosti jako o interpretačním pravidlu nebo kolizní normě, ačkoli silně proevropsky orientovaná část doktríny jej prosazuje jako esenciální vlastnost evropského práva a evropští federalisté by v něm nejraději viděli derogační normu obdobnou německému *Reichsrecht bricht Landrecht*,<sup>205</sup> pojetí principu má před ostatními několik předností.

Koncepce principu odráží plastické vidění přednosti evropského práva, jež může s ohledem na konkrétní situaci nabýt různou podobu. Nikoli pouze aplikaci evropské normy čili nic, na rozdíl od interpretačního pravidla. Kolizní normy dávají přednost celému právnímu řádu, přesto však nejsou s to překonat binární vidění aplikace versus neaplikace.<sup>206</sup>

Koncepce derogační normy a metapřincipu zase obsahují politologické a státovědné úvahy zkreslující aktuální realitu v EU.

---

<sup>202</sup> Halberstam, D.: Constitutional Hierarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States. University of Michigan Public Law Working Paper No. 111, <http://ssrn.com/abstract=1147769>, str. 3.

<sup>203</sup> Shrnutí řešení podávají M. Avbelj a J. Komárek v Four Visions of Constitutional Pluralism – Symposium Transcript...

<sup>204</sup> Srov. von Bogdandy, A.: Doctrine of principles. Jean Monnet Working Paper 9/03, dostupné na: <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/03/030901-01.pdf>, str. 42.

<sup>205</sup> Ke stručnému popisu německého a evropského federalismu viz Tettinger, P. J.: Federalism in the Federal Republic of Germany and the European Union. Duquesne Law Review 2005, str. 53 a n.

<sup>206</sup> I proto lze v literatuře zastávající toto užší pojetí nalézt korektiv, že: „... princip aplikační přednosti přímo aplikovatelných komunitárních pravidel je, obrazně řečeno, tvrdým jádrem širšího principu přednosti komunitárního práva před národním právem členských států.“ Král, R.: Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace. C. H. Beck, Praha 2003, str. 33.

Pojetí právního principu, ačkoli může oslabovat nedotknutelnost efektivity evropského práva, na rozdíl od ostatních umožňuje poměřování a brání ohledu na konkurující principy či hodnoty.<sup>207</sup> To napomáhá nejen legitimitě evropského práva jako celku, ale i stabilitě vis-à-vis členskými státy. Umožňuje hledat optimální rovnováhu tam, kde by jednostranná ochrana nedotknutelnosti evropského práva byla pro tento právní systém ve svých důsledcích nežádoucí. Nešetrné zásahy do ústav členských států, a zejména zvláštních hodnot či zájmů jimi chráněných často na základě specifického vývoje konkrétního státu, by totiž mohly vést ke snížení akceptace evropského práva a nárůstu požadavků na jeho omezení.<sup>208</sup>

Svůj vliv sehrálo i rozšiřování a prohlubování evropské integrace a s tím související potřeba zohledňovat stále více legitimních zájmů. Odraz tohoto pojetí principu v českém právním řádu je předmětem kapitol sedm až deset. Zbývá pouze odpovědět na poslední doktrinní otázku z první kapitoly, a to je původ principu přednosti.

---

<sup>207</sup> Viz i Kühn, Z.: Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. Právník 8/2004, str. 781-782.

<sup>208</sup> Srov. historický vývoj v sedmdesátých letech 20. století, snahy v rámci Lisabonské smlouvy výslovně upozornit na možnost omezení pravomocí Unie (Prohlášení č. 18) anebo přijetí nové směrnice 2004/38/ES upravující práva související s volným pohybem občanů EU a jejich rodinných příslušníků, reagujícího na expanzivní judikaturu ESD zasahující do systémů sociálního zabezpečení v členských státech.

## 6. Původ principu přednosti

Otázka po původu principu přednosti evropského práva úzce souvisí s pojetím evropského práva jako takového, ale neomezuje se na něj. Samostatně se jí však literatura spíše vyhýbá. V první kapitole byly pro účely zpracování tématu položené tři otázky, zodpovězení kterých má dle mého názoru význam pro porozumění různým přístupům a interpretacím rozhodnutí ESD v evropské i české doktríně. Odpovědi na první dvě otázky, tj. o povaze evropského práva a jeho vztahu k právu národnímu, byly důležité pro objasnění, proč různí autoři, přes společné východisko v textech rozhodnutí ESD, přisuzují principu přednosti z hlediska evropského práva různou působnost i povahu. Chceme-li však postoupit k právu národnímu a zkoumat princip přednosti a jeho důsledky z tohoto hlediska, je nutné se ptát na skutečný původ principu přednosti a formu jeho zakotvení.

S ohledem na princip přednosti totiž v této souvislosti dospíváme k určitému paradoxu, který M. Maduro charakterizuje jako „dva odlišné příběhy týkající se otázky absolutní autority rozvíjené ESD a národními ústavními soudy.“<sup>209</sup> Domnívám se, že přesněji by se počet těchto příběhů měl rovnat počtu členských států. V rámci určitého zobecnění lze pak shrnout, že evropské právo se na jedné straně uznává jako samostatný právní systém, který působí právní následky ze své vlastní povahy, nezávisle na právu vnitrostátním. Na druhé straně nelze přehlédnout existenci výslovných inkorporačních klauzulí, které určitým způsobem zprostředkovávají jeho vnitrostátní aplikaci. Uvedené klauzule jsou buď obsažené ve vnitrostátních ústavách, podobně jako v případě mezinárodního práva, resp. existence takových klauzulí je dovozována judikaturou nejvyšších soudů. Na mezinárodní úrovni se současně krystalizuje nepsaný quasiobyčej<sup>210</sup> o přednosti evropského práva před právem národním, který se sice nedaří zakotvit v právně závazném dokumentu,<sup>211</sup> ale až na omezené výhrady lze spatřovat implicitní souhlas s tímto principem. Nejenže nebyl výslovně vyloučen při žádné změně zakládacích smluv<sup>212</sup> a nelze pochybovat o jeho dlouhodobém užívání, ale

---

<sup>209</sup> Maduro, M. P.: *Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action.* In: Walker, N.: *Sovereignty in Transition.* Hart, Oxford 2003, str. 502.

<sup>210</sup> Je sporné, nakolik lze v případě rozhodnutí ESD mluvit o formálním prameni evropského práva, jelikož zakládající smlouvy neobsahují ustanovení podobné čl. 38 odst. 1 Statutu Mezinárodního soudního dvora, ani ESD ve svých rozhodnutích – zdá se – nepovažuje svou předchozí judikaturu za formální pramen práva. Pojetí právního obyčeje majícího podobu právního principu může tuto absenci překlenout.

<sup>211</sup> Viz první kapitolu a snahy v článku I-6 Smlouvy o Ústavě pro Evropu (text ustanovení v poznámce č. 4).

<sup>212</sup> Přestože určité omezení lze spatřovat v člancích výslovně chránících národní identity členských států, jako byl navržený článek I-5 Smlouvy o Ústavě pro Evropu, který byl upravený převzat do čl. 4 odst. 2 SEULS: „Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Respektuje

v současnosti lze spatřovat právní názor o jeho závaznosti v Prohlášení č. 17 připojeném k Lisabonské smlouvě. K těmto dvěma alternativám je vhodné připojit i třetí, někdy opomíjenou, související s koncepcí evropského práva jako součásti práva mezinárodního (viz první kapitolu).

Můžeme se tedy ptát, zda hledat zakotvení principu přednosti v právu vnitrostátním nebo evropském, anebo vyplývající z obecného mezinárodního práva. V případě, že se jedná o právo evropské, jak tvrdí ESD a akceptuje převážná část doktríny a výslovně i některé členské státy, o jaké důvody se takové tvrzení opírá? Jaký má pak vztah princip přednosti k omezení nebo podmíněné delegaci určitých pravomocí vnitrostátních orgánů na orgány Evropské unie?

Současně je vhodné si uvědomit, že všechny tyto otázky jsou produktem vývoje evropského práva. Ačkoli někteří autoři nacházejí implicitní zakotvení principu přednosti již v systému zakládajících smluv,<sup>213</sup> většinou se uznává, že jde o produkt judikatury ESD od šedesátých let.<sup>214</sup> Ani tato judikatura však nevznikla ve vakuu a vedle textu smluv byla ovlivněna existujícím mezinárodním právem a vývojem na úrovni členských států i jejich chováním v rámci Společenství.<sup>215</sup>

Z uvedeného plyne, že při absenci společného pojetí členských států a ESD nelze jednoznačně určit zdroj principu přednosti. Přesto koncepce zdůrazňující jeho vybrané aspekty nám mohou pomoci lépe popsat působení tohoto principu v národních právních řádech.

### **Varianta 1.: Mezinárodněprávní původ principu přednosti**

Argumentace pro toto pojetí má několik zdrojů. Základem je mezinárodněprávní charakter evropského práva založený na zakládajících mezinárodních smlouvách (viz první kapitolu). Z hlediska práva mezinárodního není jeho přednost (zde lze ekvivalentně použít termínu nadřazenost) před právem vnitrostátním nijak zpochybňována. Naopak, na právo vnitrostátní se hledí jako na pouhé *factum*.<sup>216</sup>

---

základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržení veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti. Zejména národní bezpečnost zůstává výhradní odpovědností každého členského státu.“

<sup>213</sup> Srov. Arnulf, A.: *The European Union and Its Court of Justice...*, str. 75 a n., zejména části, kde odkazuje na názory P. Pescatoreho.

<sup>214</sup> Viz většinu v této práci citovaných učebnic evropského práva s výjimkou Lenaerts, K., Van Nuffel, P.: *Constitutional Law of the European Union...*, str. 665 a n.

<sup>215</sup> Srov. např. komentáře k faktickým okolnostem nejvýznamnějších rozhodnutí ESD v publikaci Rudden, B., Phelan, D. R.: *Basic Community cases*. 2. vydání. Oxford University Press, New York 1998.

<sup>216</sup> Srov. poradní stanovisko Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti ve věci *jurisdikce gdaňských soudů* ze dne 3. března 1928, dostupné na [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org).



V teorii je důvodem principu přednosti mezinárodního práva obecný princip *pacta sunt servanda*, podle kterého státy zásadně nemohou jednostranně nedostát svým mezinárodněprávním závazkům, k nimž se přihlásily. Rovněž H. Kelsen staví mezinárodní právo na pomyslný vrchol své pyramidy norem.<sup>217</sup>

*Stricto sensu* však důvod přednosti není dán mezinárodním právem, ale obecným principem. Ten má i další důsledky: Mezinárodní právo zajímá pouze výsledné dodržování a řešení svého vnitrostátního působení ponechává na státech. Nevnučuje jim tedy monistickou koncepci.<sup>218</sup> Druhý, mnohem významnější aspekt je, že výklad smluv mohou provádět pro sebe samy strany, které je uzavřely. Pouze v případě konfliktu rozhodne zvláštní nezávislý orgán, na jehož jurisdikci se dohodly.<sup>219</sup> To znamená, že kontrola rozsahu aplikace smlouvy není zcela odňata smluvním stranám. Právě naopak, zůstávají plně pány smluv, oprávněnými je měnit, v některých případech dokonce pouhou praxí,<sup>220</sup> vypovědět anebo jejich platnost ukončit.

## Variantha 2.: Evropskoprávní původ principu přednosti

K překonání této závislosti na členských státech sloužilo tvrzení ESD o zvláštním právním řádu, v jehož prospěch omezily členské státy svá suverénní práva a přenesly své pravomoci nebo jejich výkon na evropské instituce. *Pacta sunt servanda* se najednou zdá být omezené pouze na členské státy, přičemž nově vytvořená instituce, nejsou stranou původní smlouvy, je na smlouvě založena a, vytvářejíc zvláštní autonomní řád, v některých aspektech stojí nad ní. V kombinaci s výlučnou pravomocí pro řešení sporů z této smlouvy bdí nad jejím dodržováním ve všech státech současně a zejména podává závazný výklad pro všechny státy, nikoli jen strany sporu. Z pohledu každé smluvní strany se počet jejích individuálních vztahů ke stranám ostatním redukuje na jeden vztah mezi touto smluvní stranou a společně vytvořenou institucí.<sup>221</sup> Navíc, tvrzená odlišnost od práva mezinárodního má další důležitý aspekt, a to že

---

<sup>217</sup> Kelsen, H.: *General Theory of Law and State*. Harvard University Press, Cambridge 1945, str. 369 a n. Uvedené stanovisko však sám H. Kelsen částečně relativizuje a poukazuje na etické a politické aspekty při argumentaci o přednosti mezinárodního anebo vnitrostátního práva: „Ten, kdo za nejvyšší hodnotu považuje suverenitu svého státu... bude upřednostňovat přednost národního práva. Ten, kdo si cení myšlenku právní regulace světa, bude upřednostňovat přednost mezinárodního práva.“ Kelsen, H.: *Pure Theory of Law*. University of California Press, Berkeley 1967, str. 346, citováno dle: Richmond, C.: *Preserving the Identity Crisis...*, str. 140.

<sup>218</sup> Betlem, G., Nollkaemper, A.: *Giving Effect to Public International Law and European Community Law before Domestic Courts...*, str. 573.

<sup>219</sup> K výkladu mezinárodních smluv srov. i kodifikovaná obyčejová pravidla ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu z roku 1969, publikovaná pod č. 15/1988 Sb.

<sup>220</sup> Čl. 31 odst. 3 písm. b) Vídeňské úmluvy o smluvním právu, kdy se v rámci výkladu mezinárodní smlouvy přihlíží mj. k jakékoliv pozdější praxi při provádění dotčené smlouvy.

<sup>221</sup> Viz i argument ESD o omezení pravomocí vůči novému právnímu řádu, nikoli vůči ostatním členským státům. Tuto skutečnost si lze představit i tak, že některé závazky z mnohostranných mezinárodních

zkoumání platnosti aktů vydaných na základě těchto původních smluv je rovněž odňato členským státům jako spor, který není mezi nimi samými, ale patří k nezávislosti jejich společně vytvořené instituce.<sup>222</sup>

Na základě toho můžeme vidět, že evropské právo implicitně staví svou přednost na obdobných argumentech jako právo mezinárodní, ale výslovně se od nich distancuje kvůli dalším důsledkům spojeným s povahou mezinárodního práva (viz výše). Přesto se lze ptát, zda základní obecný princip *pacta sunt servanda* nepůsobí i zde v modifikované podobě právě ve vztahu každého členského státu ke společně vytvořené instituci. Na základě tohoto vidění by měl i každý členský stát legitimní možnost sledovat dodržování původní smlouvy institucí a odmítat uznat její akty vydané *ultra vires*.

### Varianta 3.: Vnitrostátní původ principu přednosti

Poslední varianta je kombinací vybraných prvků předchozích dvou argumentací. S mezinárodním právem má společné, že stát jako domácí suverén sám stanoví, jaké právo a jakým způsobem na jeho území působí, aniž by tím porušoval své mezinárodněprávní závazky. Z evropského práva navazuje na argumentaci přenesení pravomocí a související možnosti kontroly jejich výkonu. Vzhledem k logickému postupu u sekundárního práva, jež bývá zejména předmětem sporů, je nutné začít druhým bodem.

Již z obecného mezinárodního práva platí ve Vídeňské úmluvě o smluvním právu<sup>223</sup> kodifikované pravidlo, že státy se nemohou dovolávat svého vnitrostátního práva jako důvodu neplnění svých závazků. V rámci primárního evropského práva je zřejmé, že je nezbytné, aby členské státy v případě potřeby přizpůsobovaly i své ústavy těmto mezinárodním smlouvám. Avšak specifikem právních aktů vytvářených na základě těchto primárních smluv je nejen možnost jejich přijetí i proti vůli jednotlivých členských států, ale i jejich interpretace prakticky mimo dosah členských států.<sup>224</sup> Je proto legitimní se ptát, zda alespoň ve výjimečných případech, vzhledem k závažným důsledkům takového postupu, by nebyla namíste aplikace

---

smluv je možné rozdělit do  $\frac{n!}{2(n-2)!}$  dvoustranných smluv, kde  $n$  je počet smluvních stran, aniž by se tím věcně něco změnilo. V případě zakládajících smluv to podle ESD není možné. Některé členské státy však požadavek reciprocity i v rámci evropského práva ve svých ústavách výslovně uvádějí, viz Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.: Srovnávací ústavní právo. 3. přepracované a doplněné vydání. ASPI, Praha 2007, str. 430 a n.

<sup>222</sup> Viz argumenty ESD o nežádoucnosti odlišných účinků v různých členských státech.

<sup>223</sup> Čl. 27: „Strana se nemůže dovolávat ustanovení svého vnitrostátního práva jako důvodu pro neplnění smlouvy.“

<sup>224</sup> Srov. rozrušování principu svěřených pravomocí v kapitole druhé.

obecného principu *pacta sunt servanda* proti evropským institucím. Tímto způsobem by byla možná kontrola evropských institucí členskými státy v rovině evropského práva samotného.

Vzhledem k ústavní úpravě anebo praxi mnohých členských států je však možná i druhá rovina kontroly, a to zpětně prostřednictvím vnitrostátního zakotvení principu přednosti evropského práva. Je sice možné současně tvrdit, že princip přednosti má původ v evropském právu a judikatuře ESD, ale co jiného je vnitrostátní otevření právního řádu právu evropskému než druhá strana téže mince? ESD tvrdí, že evropské právo má přednost, a členské státy toto tvrzení akceptují a proto mu otevírají svůj domácí právní prostor. Tento „skrytý“ dualismus má však i své důsledky.

### Otázka výslovného zakotvení principu přednosti

V současnosti neexistuje explicitní vyjádření principu přednosti v právně závazném primárním evropském právu. Doktrína jej dovozuje nepřímou z různých článků zakládajících smluv a zejména z ustálené judikatury ESD a dále tvrzené faktické akceptace členskými státy (viz úvod kapitoly). Právě tato právní nejistota umožňuje legitimní dialog o odchylném pojetí principu přednosti než tom předkládaném ESD. Projevuje se zejména u států, které přednost evropského práva judikovanou ESD uznávají na základě ústavních článků o působení mezinárodního práva a nejvýrazněji u těch členských států, jejichž ústavy obsahují explicitně tzv. evropské články.<sup>225</sup>

Doktrína není jednotná ani v hodnocení těchto evropských článků. Část je považuje za deklaratorní, vyjadřující „právně-politický výrok.“<sup>226</sup> Podle dalších představuje výslovný normativní pokyn ústavodárce domácím orgánům, aby aplikovaly evropské právo v souladu s evropskými principy.<sup>227</sup> Třetí názor, explicitně zastávaný i stále se zvětšující skupinou ústavních soudů členských států, je, že tzv. evropský článek, ačkoli různě formulovaný a bez ohledu na to, zda mu je přisouzen deklaratorní či normativní význam, musí být interpretován ve světle a systému ústavy, do níž je začleněn. Proto jeho rozsah závisí na kolidujících principech, hodnotách a zájmech chráněných daným ústavním právem.

---

<sup>225</sup> Pro přehled typů evropských článků viz Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.: Srovnávací ústavní právo..., str. 428 a n.

<sup>226</sup> Tento popis byl použit v souvislosti s novelizací českých procesních předpisů výslovně předvídaných podání předběžné otázky a jeho důsledky, ačkoli to vyplývá již přímo z evropského práva. Viz: Bobek, M., Komárek, J., Passer, J., Gillis, M.: Předběžná otázka v komunitárním právu. Linde, Praha 2005, str. 137. Domnívám se, že uvedené lze použít i ve vztahu k evropským článkům v ústavách *a similibus*.

<sup>227</sup> A. Albi v tomto ohledu považuje za následovníhodnou úpravu francouzskou, německou a portugalskou, viz Albi, A.: “Europe” Articles in the Constitutions of Central and Eastern European Countries. Common Market Law Review 2/2005, str. 419.

Uvedené je nejzávažnějším důsledkem skrytého dualismu, resp. pluralismu vzhledem k počtu ústav členských států. Přesto se nedomnívám, že jde o důsledek plně nežádoucí, jak by mohl tvrdit ESD vzhledem ke své judikatuře týkající se doslovného přejímání povinností stanovených přímo aplikovatelnými nařízeními.<sup>228</sup> Pojetí principu přednosti jakožto principu nepetrifikovaného do binární aplikace normy a neglorifikovaného do esenciální vlastnosti umožňuje uvážené hledání kompromisu v obou rovinách – evropské i národní. Zkoumání evropského balancování je předmětem nauky evropského práva. Pohled (z) českého právního řádu bude nastíněn v dalších kapitolách. Předchozí teoretické i fakta shrnující kapitoly byly však nezbytné, protože bez nich různá dále uvedená tvrzení ztrácejí své kořeny i důsledky patrné a vyplývající právě z jednotlivých základních pojetí a jejich kombinací.

---

<sup>228</sup> Srov. zejména rozhodnutí ESD ve věci 39-72, *Komise proti Itálii*, ze dne 7. února 1973 korigované rozhodnutím ESD ve věci 272/83, *Komise proti Itálii*, ze dne 28. března 1985 a na ně navazující judikaturu.

## 7. Působení principu přednosti v právním řádu České republiky – obecné souvislosti

Problémy nastíněné v předchozích kapitolách byly předmětem diskusí představitelů snad všech oblastí české teorie i praxe. Jednou z prvních otázek, které vyvstaly ještě před přistoupením České republiky do EU, bylo, odkdy a na základě čeho bude evropské právo na území<sup>229</sup> ČR působit. Pro řešení těchto otázek má klíčový význam jednak, za co pokládáme evropské právo, tj. např. zda jej považujeme za zcela autonomní systém, nebo za zvláštní část práva mezinárodního, případně systém odvozený od práva národního (viz kapitola první), a jednak na základě čeho mu přiznáváme vnitrostátní účinky (viz kapitola předchozí). Na rozdíl od tzv. starých členských států patří totiž mezi obecná ústavní specifika členských států ze střední a východní Evropy jejich důraz na suverenitu, výsostné postavení ústavy, která navíc představuje spíše podrobný, přímo aplikovatelný soubor pravidel výkonu státní moci než politické prohlášení,<sup>230</sup> a nad ústavními pořádky bdící silné ústavní soudy.<sup>231</sup>

Postoje zahraniční právní vědy byly shrnuty v delší první části práce. Jejím cílem bylo současně poukázat na souvislosti a důsledky plynoucí z jednotlivých koncepcí. Zde bude pozornost věnována zejména české doktríně a okolnostem důležitým pro pojetí principu přednosti v českém právu. Zdrženlivost zákonodárce a ústavodárce v těchto otázkách totiž vytvořila široký prostor pro existenci různých názorových proudů, a to nejen v právní teorii, ale i v judikatuře Ústavního a nejvyšších soudů. Samostatným zdrojem poznatků o pojetí principu přednosti je faktické chování se úřadů a jejich postupy.

### Intertemporální otázky aplikace principu přednosti

Původní asociační dohoda mezi ČSFR a Evropskými společenstvími byla vzhledem k rozpadu federace nahrazena asociační dohodou mezi Českou republikou a Evropskými společenstvími ze 4. 10. 1993,<sup>232</sup> která vstoupila v platnost 1. 2. 1995 (dále jen „asociační dohoda“). Ačkoli evropské právo nepůsobilo přímo a pouze docházelo k jeho implementaci

---

<sup>229</sup> Použití výrazu „na území České republiky“ má význam pro ponechání otevřené otázky, zda je evropské právo součástí českého právního řádu, nebo nikoli, resp. zda si evropské právo ponechává své zvláštní postavení včetně svého „řádu“.

<sup>230</sup> Albi, A.: „Europe“ Articles in the Constitutions of Central and Eastern European Countries..., str. 419.

<sup>231</sup> Sadurski, W.: „Solange, Chapter 3“: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union. EUI Working Paper LAW No. 2006/40, dostupné na: [www.eui.eu](http://www.eui.eu), str. 3 a n.

<sup>232</sup> Publikovanou pod číslem 7/1995 Sb.

vyplývající ze závazku sblížovat právo přidruženého státu s právem evropským,<sup>233</sup> lze již nalézt některé aspekty vztahu národního a evropského práva.

Do přijetí tzv. euronovely Ústavy, úst. zák. č. 395/2001 Sb., byl Parlament při předpřístupové transpozici evropského práva „v roli analogické provádění jiných mezinárodních závazků státu, které vznikly na základě mezinárodních smluv se souhlasem Parlamentu ratifikovaných.“<sup>234</sup> Zvláštnost představovala rozhodnutí Rady přidružení, která byla podle čl. 106 asociační dohody závazná a Česká republika se zavázala podniknout opatření nezbytná k jejich provedení. Setkáváme se zde prvně se smíšeným orgánem odlišným od orgánů ČR, jenž přijímá pro ČR<sup>235</sup> závazná opatření nevyžadující další schválení na národní úrovni.<sup>236</sup>

V souvislosti s novým odstavcem 2 čl. 1 Ústavy a novým zněním čl. 10 po přijetí euronovely Ústavy, vyvstává otázka, zda nevznikla povinnost přednostně aplikovat ustanovení asociační dohody splňující podmínky čl. 10 Ústavy. Spolu se závazkem České republiky vyvinout „úsilí k zajištění postupné slučitelnosti jejich právních předpisů s předpisy Společenství“<sup>237</sup> lze pak v mezích stanovených asociační dohodou uvažovat i o přednostní aplikovatelnosti evropského práva již před přistoupením České republiky k EU.<sup>238</sup> Autorce však není známo, že by se akademické spory obecně zaměřené na dosah nového znění čl. 10 Ústavy zabývaly také touto otázkou.<sup>239</sup> Relevantní odpověď nenabízí ani judikatura. Protiargumentem může být, zda by bylo skutečně přednostně aplikovatelné evropské právo včetně sekundárních

---

<sup>233</sup> V podrobnostech viz Whelanová, M.: Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu. Právník 3/2009, str. 263 a n.

<sup>234</sup> Kysela, J.: Trend internacionalizace a europeizace právního řádu v praxi Parlamentu ČR. In: Gerloch, A. (ed.): Teoretické problémy práva na prahu 21. století. Karolinum, Praha 2002, str. 185.

<sup>235</sup> Podle čl. 106 asociační dohody jsou tato rozhodnutí závazná pro obě strany, ale zde se klade důraz na vliv na český právní řád.

<sup>236</sup> Na právně problematicky klasifikovatelnou povahu těchto nařízení – zřejmě by se s nimi mělo zacházet jako s mezinárodními smlouvami, z praktického hlediska a politického zájmu na přistoupení k EU za tehdejšího znění čl. 10 Ústavy to však nebylo dobře možné - upozorňuje J. Kysela v stati Trend internacionalizace a europeizace právního řádu v praxi Parlamentu ČR. In: Gerloch, A.: Teoretické problémy..., str. 188.

<sup>237</sup> Čl. 69 asociační dohody, přičemž tento závazek zahrnoval i zohlednění relevantní judikatury ESD (Whelanová, M.: Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu..., str. 264).

<sup>238</sup> Srov. Komárek, J.: Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu. Soudní rozhledy 10/2008, str. 360, poznámka pod čarou č. 41 a Bobek, M.: Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna nebo postupný průsak?..., str. 368.

<sup>239</sup> Ačkoli se lze setkat s některými aspekty, bohužel bez další argumentace, např.: „Po euronovele Ústavy je třeba považovat nařízení ES za integrální součást českého vnitrostátního práva, kdy nařízení mají aplikační přednost před zákonem, pokud jsou s nimi v rozporu nebo pokud zákon neupravuje materii, jež je normativně upravena nařízením.“ Mlsna, P.: Legislativní pravidla vlády a jejich změny reflektující vstup ČR do Evropské unie. In: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie. ASPI, Praha 2007, str. 127 (pozn. č. 11).

předpisů, aniž by se ČR stala členským státem EU, tedy zda by se dosah nového čl. 10 Ústavy neomezoval pouze na Asociační dohodu.

Postoje obecných soudů k evropskému právu se totiž před i po účinnosti euronovely lišily. Zahrnovaly jak odmítnutí použití evropského práva alespoň v rámci interpretace,<sup>240</sup> tak jeho zohledňování, které se ve svých důsledcích blížilo přednostní aplikaci.<sup>241</sup> Podobné názorové rozpětí lze najít i u Ústavního soudu.<sup>242</sup> V středoevropském srovnání se přesto český Ústavní soud jevil jako evropskému právu nejvstřícnější.<sup>243,244</sup>

## Právní základ přednostního působení evropského práva

Z výše nastíněných skutečností lze dovodit, že původní koncepce vztahu českého a evropského práva byla striktně dualistická, odpovídající vztahu k obecnému<sup>245</sup> mezinárodnímu právu. Evropské právo se tak mohlo bez zákonného zmocnění uplatnit nanejvýš jako referenční kritérium nebo pomůcka pro interpretaci.<sup>246</sup> V literatuře se poukazovalo na různou úpravu v jiných členských státech a postoj kandidátských zemí.<sup>247</sup>

Ani vláda jako navrhovatel euronovely nebyla názorově jednotná co do důvodů přednosti evropského práva. Nabídnuté byly tři alternativy: první upravovala výkladovou a

---

<sup>240</sup> Usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Odo 314/99, ze dne 12. 12. 2000, a rozsudek sp. zn. 25 Cdo 1957/2000, ze dne 26. 2. 2002, oba ve věci spotřebitelských smluv sjednaných mimo provozovnu, pro které neexistovala v českém právním řádu do roku 2000 zvláštní právní úprava.

<sup>241</sup> Srov. Bobek, M.: Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna nebo postupný průsak?... str. 367 a n.

<sup>242</sup> I když spíše výjimečným příkladem výslovného absolutního odmítnutí zohlednění evropského práva (zde rozhodnutí ESD ve spojených věcech C-6/90 a C-9/90, Francovich) je usnesení sp. zn. II. ÚS 532/99 ze dne 12. 4. 2004. Zčásti to však lze přičíst předmětu celého řízení: požadavku na „náhradu škody, způsobené stěžovateli nesprávným úředním postupem Policie ČR, uplatněný proti žalovanému, jímž je Česká republika - Ministerstvo vnitra ČR, neboť Policie ČR svou nečinností nezabránila vloupání do osobních vozidel stěžovatele“ (tamtéž).

<sup>243</sup> Srov. např. Sadurski, W.: „Solange, Chapter 3...“, zejm. str. 16 a n., Kühn, Z.: Application of European Law in Central European Candidate Countries. European Law Review 4/2003, str. 555 a n.

<sup>244</sup> Na druhé straně např. Jan Malíř upozorňuje, že polský Ústavní tribunál ve svých rozhodnutích K 15/99 a K 12/00 učinil z obdobně formulované povinnosti postupného přibližování národních předpisů evropskému právu v čl. 68 a 69 polské asociační dohody náležitost řádného zákonodárného procesu a zavázal polské orgány k maximálně možné eurokonformní interpretaci vnitrostátního práva. Malíř, J.: The Constitution of Poland and EU Law: Caught between the European Aspirations and the Imperatives of the National Sovereignty? In: Šejvl, M., Vostrá, L. (eds.): The Problems of Application of EU Law in Central European Perspective. Ústav státu a práva, Praha 2007, str. 41-42.

<sup>245</sup> Výjimkou bylo zvláštní postavení mezinárodních smluv o lidských právech a základních svobodách podle čl. 10 Ústavy ve znění do 31. 5. 2002.

<sup>246</sup> Nález ÚS sp. zn. III. ÚS 31/97, ze dne 29. května 1997 a nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 5/01 ze dne 16. října 2001 (tzv. *mléčné kvóty*). K těmto a dalším soudním rozhodnutím viz Kühn, Z. In: Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: Teorie a praxe tvorby práva..., str. 334 a n.

<sup>247</sup> Zahraniční pohled shrnuje článek Albi, A.: „Europe“ Articles in the Constitutions of Central and Eastern European Countries... a v podrobnostech rozebírá Grabenwarter, C.: National Constitutional Law Relating to the European Union. In: von Bogdandy, A., Bast, J. (eds.): Principles of European Constitutional Law. Hart, Oxford 2007, str. 95 a n. K české teorii viz dále citované publikace.

aplikační přednost závazků vyplývajících z členství v EU před ústavním pořádkem, mezinárodními smlouvami a zákony a jinými právními předpisy. Druhá alternativa mluví pouze o přímé použitelnosti a přednosti práva EU před právem ČR. Třetí nabídnutá varianta pak opouští takovou explicitní úpravu s odůvodněním, že není nutná, jelikož vlastnosti komunitárního práva „vyplývají z faktu předání působnosti ústavních orgánů České republiky orgánům Společenství, ze zřizovacích smluv... a zejména z judikatury Evropského soudního dvora.“<sup>248</sup>

Téměř paralelně s přijetím euronovely neobsahující výslovné ustanovení o přednosti evropského práva se na stránkách odborných časopisů rozvinula diskuse o tom, na základě čeho bude tedy působit evropské právo v České republice po přistoupení k EU. Dvě převažující názorové skupiny byly v jednom článku na základě předchozích vystoupení označené jako skupina dogmatiků a skupina pragmatiků,<sup>249</sup> pro účely této práce budou názory rozčleněné podle těch článků Ústavy ČR, které pro působení evropského práva považují za klíčové. Tři základní skupiny tvoří 1.) proponenti čl. 10, 2.) proponenti čl. 10a a 3.) zastánci potřeby explicitního zakotvení působení a přednosti evropského práva, jak bylo původně navrženo v čl. 10b tzv. euronovely. Zvolená klasifikace je pouze pomocná, protože pro jejich názory jsou významné úvahy i o možném zapojení dalších článků Ústavy.

### Nezbytnost výslovného ústavního zakotvení přednosti evropského práva

Poslední výše uvedený názorový proud byl sice záhy upozaděn stejně jako původně navrhované znění čl. 10b Ústavy, přesto obsahuje jeden z teoreticky možných přístupů k evropskému právu. Tvrdí, že přijatá novela sice na jedné straně „dostatečně otevřela ústavní prostor pro to, aby ČR mohla vstoupit do EU, na druhé straně však dostatečně neadaptuje Ústavu na to, aby ČR mohla plně dostát svým závazkům, které pro ni z členství v EU vyplynou...“<sup>250</sup> Zejména je poukazováno na absenci vnitrostátního ustanovení, které by přímo zakotvilo nebo jinak umožnilo zajistit přednost sekundárního evropského práva, a dále vázanost zejména soudů, ale i jiných orgánů aplikujících právo, těmito akty orgánů EU.

Protiargumentace spočívala v poukázání, že vzhledem k delegačnímu účinku článku 10a Ústavy a skutečnosti, že evropské právo si své účinky upravuje samo, je takové ustanovení nadbytečné až rozporné s evropským právem.<sup>251</sup>

<sup>248</sup> Sněmovní tisk č. 884, III. volební období.

<sup>249</sup> Malenovský, J.: Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá. Právní rozhledy 11/2005, str. 408 an.

<sup>250</sup> Král, R.: O úskalí „euronovely“ Ústavy ČR. Právní rádce 2/2002, str. 36.

<sup>251</sup> Syllová, J.: „Euronovela“ Ústavy ČR. Právní rádce 5/2002, str. 38.



Ačkoli souhlasím s názory kritiky i poslanců, že obsah požadovaného ustanovení lze dovodit interpretací dalších článků Ústavy, a to zejména čl. 10 a 10a, nepovšimnutý zůstal teoretický i praktický význam případného explicitního ustanovení tohoto druhu. Navrhovaný čl. 10b euronovely totiž stanovil: „Ústavní pořádek, mezinárodní smlouvy, které jsou součástí právního řádu a mají přednost před zákonem, zákony a jiné právní předpisy nelze vykládat a používat způsobem neslučitelným se závazky vyplývajícími z členství České republiky v mezinárodní instituci podle čl. 10a.“<sup>252</sup> Přes problematičnost zakotvení mj. vzájemného vztahu evropského a mezinárodního práva, ze zvláštního zacházení s mezinárodní institucí podle čl. 10a lze dovodit, že evropské právo je zde uznáno jako autonomní právní systém, a to včetně základních smluv. Na druhé straně ale si ústavodárce vymínil, zčásti z pragmatických důvodů, výslovnou úpravu účinků evropského práva, nutno ovšem dodat, že vstřícnou a v rozsahu odpovídajícím stávající judikatuře ESD. Navrhovaný čl. 10b by tak býval představoval bránu, kterou prochází evropské právo do České republiky. Lze se domnívat, že při aplikaci orgány veřejné moci by právě tento článek tvořil základ, případně spolu s evropským právem součást právního základu, pro použití evropského práva. Vzhledem k tomu, že všechny členské státy mají ve svých ústavách ustanovení, na kterém staví v určitém aspektu účinky evropského práva, nedomnívám se, že by navrhovaná obecná formulace byla v rozporu s evropským právem.<sup>253</sup>

### **Článek 10 Ústavy jako právní základ přednostního působení evropského práva**

Na potřebu takového výslovného ustanovení navazují argumenty proponentů čl. 10 Ústavy. Podle nich k přímému účinku a přímé aplikovatelnosti evropského práva na území členských států je nezbytné nejenom uvolnění prostoru, v němž došlo k přenesení pravomocí, ale i autoritativní zprostředkování informací o závaznosti a vlastnostech takto aplikovatelného práva.<sup>254</sup> Zatímco první krok je možný na základě kompetenčního ustanovení čl. 10a Ústavy,<sup>255</sup> druhý krok spatřují v čl. 10 Ústavy. Tento článek plní i funkci recepční klauzule,<sup>256</sup> jejíž absenci namítali zastánci výslovné úpravy obdobné článku 10b vládního návrhu euronovely.

---

<sup>252</sup> Sněmovní tisk č. 884, III. volební období.

<sup>253</sup> Polemika může nastat v souvislosti s výkladem evropského práva provedeným ESD, ale vzhledem k tomu, že nikdy neposuzoval přímo konformitu obecného inkorporačního ustanovení, lze jeho argumentaci považovat pouze za významnou a zkoumat její přesvědčivost.

<sup>254</sup> Malenovský, J.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. Právník 9/2003, str. 845.

<sup>255</sup> Argumentace jazykovým výkladem čl. 10a obsahujícím dle tohoto názoru pouze zmocnění k delegaci a bližší podrobnosti k postupu při takové delegaci – v podrobnostech viz Malenovský, J.: Ve věcech ústavního základu komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo. Právní rozhledy 6/2004, str. 227 a n.

<sup>256</sup> Malenovský, J.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR..., str. 847.

Vypuštěním navrhovaného ustanovení se následně z původního čl. 10c stal dnešní čl. 10b, který pojednává o součinnosti Parlamentu a vlády ve věcech Evropské unie.

Uvedený přístup vychází z mezinárodněprávního základu evropského práva, když považuje Smlouvu o založení Evropského společenství za běžnou mezinárodní smlouvu, která má podobné vnitrostátní účinky jako jiné mezinárodní smlouvy a je jí možné přednostně aplikovat na základě čl. 10 Ústavy. Přednost sekundárního práva je dále odůvodněna tím, že „[p]okud mají integrační mezinárodní smlouvy (primární právo) přednost před ústavním právem... a pokud tyto smlouvy, tak jak jsou autoritativně judikovány ESD, stanoví určité účinky sekundárního práva uvnitř smluvních států, pak ... budou prameny (sekundárního) komunitárního práva tyto účinky mít, a to z titulu vnitrostátního postavení a obsahu Smlouvy o přistoupení k EU.“<sup>257</sup> Alternativně se jako vnitrostátní důvod pro aplikační přednost sekundárního práva uvádí čl. 1 odst. 2 Ústavy.<sup>258</sup>

Pomineme-li některé přetrvávající nejasnosti,<sup>259</sup> tato argumentace odpovídá logice vývoje aplikace principu přednosti, kdy nevznikal problém jeho přednosti v případě vstřícného postoje vnitrostátního práva k mezinárodnímu právu obecně.<sup>260</sup> I poté, co byla akceptace evropského práva usnadněna možností jeho posuzování jakožto práva zvláštního, setrvávají mnohé ústavní soudy na striktním zachovávání jeho obecného mezinárodně právního základu. Na tom jsou postaveny nejenom jejich argumenty o členských státech, jakožto pánech smluv, ale i principiální odmítnutí důsledků zvláštní povahy evropského práva.<sup>261</sup>

V rámci zmíněné doktrinní diskuse se uplatnila i komparativní argumentace existencí zvláštních ústavních článků, které rozlišují vnitrostátní působení mezinárodního a evropského práva.

---

<sup>257</sup> Malenovský, J.: Ve věcech ústavního základu komunitárního práva..., str. 228-229.

<sup>258</sup> Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky. Komenář. C. H. Beck, Praha 2007, str. 92.

<sup>259</sup> Týkájí se např. možnosti mezinárodních smluv implicitně měnit ústavní pořádek, a pokud ano, kterých mezinárodních smluv a v jakém rozsahu. Co více, evropské právo se má přednostně uplatnit i v dalších případech, výslovně nepředvídaných článkem 10 Ústavy (tj. když zákon stanoví něco jiného – v podrobnostech viz kapitola čtvrtá). Na úrovni českého ústavního práva lze protiargumentovat i zněním čl. 87 odst. 2 Ústavy, který svědčí spíše pro pojetí čl. 10a Ústavy jako upravujícího zvláštní kategorii mezinárodních smluv a nikoli pouze zmocnění k jejich přijímání a contrario tzv. „obyčejné“ prezidentské smlouvy podle čl. 49 Ústavy.

<sup>260</sup> Srov. i rozhodnutí ESD ve věci 26/62, *Van Gend en Loos*, ze dne 5. února 1963.

<sup>261</sup> V posudku 1/91 ESD argumentoval, že členské státy nemohou mezinárodní smlouvou zakládající Evropský hospodářský prostor zřídit soud, jenž by autonomně interpretoval závazky z této smlouvy. Odůvodnil to možným nepříznivým vlivem na rozdělení odpovědnosti za úkoly definované v zakládajících smlouvách a na autonomii evropského práva (podle odstavce 2 úvodního shrnutí posudku 1/91).

## Význam čl. 10a Ústavy pro přednostní vnitrostátní působení evropského práva

Třetí doktrinální proud, k němuž se ve svých nálezech přiklonil i Ústavní soud, spatřuje základ pro působení evropského práva výlučně v čl. 10a Ústavy. Rozlišuje na jedné straně běžné mezinárodní smlouvy a na druhé straně právo vytvořené na základě delegace provedené zvláštní mezinárodní smlouvou podle čl. 10a Ústavy. Argumentace tímto článkem Ústavy je vůči evropskému právu nejvstřícnější. Odvolává se pouze na přenesení některých pravomocí orgánů ČR na EU. V dalším je tak akceptována judikatura ESD o autonomii evropského práva a jeho účincích v členských státech.

Z delegační povahy mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy dále vyplývá, že „mají aplikační přednost před ústavním pořádkem, který se zásadně neuplatňuje v rozsahu jimi vymezeném, resp. delegovaném.“<sup>262</sup> Tímto argumentem lze předejít obtížím spojeným s rozšířením aplikační přednosti mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy i před ústavními zákony, má-li být zohledněna ustálená judikatura ESD o přednosti evropského práva i před národními předpisy ústavní síly.<sup>263</sup>

Uvedený názor byl aplikován Ústavním soudem, nejvýrazněji naposledy v nálezu o Lisabonské smlouvě, když v odstavci 90 uvedl, že: „[p]rávo Evropské unie, které se od [přistoupení] jako autonomní právní řád uplatňuje vedle právního řádu České republiky na základě článku 10a Ústavy...“<sup>264</sup>

## Důsledky právního základu evropského práva pro jeho postavení v českém právním řádu

Na základě výše uvedeného se lze domnívat, že principiálně všechny tři diskutované vnitrostátní přístupy k evropskému právu jsou možné, o čemž svědčí i srovnání se hraničními evropskými klauzulemi.<sup>265</sup> To, v čem se liší, jsou jejich ideová východiska a důsledky.

Názory upřednostňující čl. 10 Ústavy pokládají evropské právo za zvláštní součást práva mezinárodního. V souladu s obecnými doktrínami o vztahu dvou systémů proto považují za nezbytné vnitrostátní zakotvení účinků práva druhého systému. Tzn., zabývají se generální

<sup>262</sup> Kysela, J.: K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. Právní rozhledy 11/2002, str. 531.

<sup>263</sup> K judikatuře ESD viz třetí kapitolu, k působnosti principu přednosti i na ústavní zákony kapitolu čtvrtou.

<sup>264</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08, ze dne 26. listopadu 2008, *Lisabonská smlouva*.

<sup>265</sup> Viz argumentace v jednotlivých člancích a obecně např. Albi, A.: „Europe“ Articles in the Constitutions of Central and Eastern European Countries..., str. 400-401, členící ústavy tzv. starých členských států na tři skupiny: 1. obsahující výslovné ustanovení o přenesení pravomocí i další ustanovení specificky související s členstvím v EU, 2. ústavy, které pojmají evropskou integraci v rámci obecných klauzulí o mezinárodních organizacích a upravují specifické důsledky evropského práva pouze v nejnutnějším rozsahu a 3. ústavy neobsahující žádnou výslovnou zmínku o evropském právu.

recepční klauzulí, přičemž si musejí současně vyřešit základní vztah přednosti obecného mezinárodního práva.

Na druhé straně čl. 10a Ústavy počítá se zvláštními smlouvami a zvláštními institucemi, které vyčleňuje z obecného mezinárodního práva. Proto i zastánci tohoto názoru upřednostňují pojmání Evropské unie (a v menším rozsahu případně i dalších institucí splňujících kritéria čl. 10a Ústavy) jako autonomní instituce, která se od obecného mezinárodní organizace liší určitými konfederativními až federativními prvky. Samotné přenesení pravomocí má pak oboustranný účinek: právo vydávané nadnárodní organizací (institucí) je legalizováno delegací pravomocí na nadstátní úroveň, a proto se následně uplatní zpátky na úrovni vnitrostátní stejně, jako by bylo vydáno k tomu příslušnými národními orgány.

Navrhovaný čl. 10b Ústavy k tomu doplňoval interpretační a aplikační pokyn pro vnitrostátní orgány. Uznával tedy autonomní koncepci evropského práva, ale současně zdůrazňoval vnitrostátní povahu národních orgánů aplikujících evropské právo tím, že sám jim dává rozhodný pokyn k používání evropského práva. Takový článek by tvořil protiváhu tvrzení, že evropské právo si má samo upravovat své účinky v právu národním.

Na rozdíl od mezinárodněprávního přístupu podle čl. 10 Ústavy, který by za předpokladu akceptace přednosti před ústavními zákony postavil evropské právo bez dalšího rozlišení na stupeň ústavněprávní síly, argumentace článkem 10a Ústavy umožňuje paralelní existenci<sup>266</sup> evropského práva v plné rozmanitosti jeho pramenů, aniž by bylo nutné jej přizpůsobovat vnitrostátnímu vnímání. Zůstává sporné, nakolik by se však rozdílné pojetí právního základu podle výše uvedených argumentů skutečně projevilo v praxi, zejména vzhledem k otevřenosti otázky možnosti implicitních změn ústavního pořádku na základě smluv podle čl. 10a Ústavy.<sup>267</sup> Nelze ale pominout, že mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy, jsouce součástí českého právního řádu, ač mají aplikační přednost, se posuzují a aplikují primárně podle vnitrostátních hledisek,<sup>268</sup> s interpretačním přihlédnutím k čl. 31 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.<sup>269</sup> U smluv podle čl. 10a Ústavy se zdají být více

---

<sup>266</sup> Barents, R.: *The Autonomy...*, str. 310-314.

<sup>267</sup> Komentář k otázce působení mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy podává J. Kysela v článku *Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu*. In: Gerloch, A., Wintr, J.: *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Aleš Čeněk, Plzeň 2009, zejména str. 54 a n., úzké pojetí zastává J. Malenovský: *Znovu k navrhované ratifikaci Římského statutu Českou republikou*. Právní rozhledy č. 22/2007, str. 803 a n.

<sup>268</sup> Zejména co do požadavků pro přímý účinek jejich ustanovení.

<sup>269</sup> Vyhlášená pod číslem 15/1988 Sb.

zohledněny interpretační a aplikační pravidla nezávislá na vnitrostátním právním řádu (v podrobnostech viz kapitolu devátou).

Přes výše uvedené je nutné upozornit, že se nejedná o jediná možná řešení. Příkladem může být podobná diskuse proběhnuvší v Polské republice v souvislosti s tamní ústavní recepční klauzulí.<sup>270</sup> Převládá v ní názor založený na argumentu polycentrismu, podle kterého je ve skutečnosti každý právní systém složen s norem různého původu. Konflikty mezi těmito normami mohou být nejlépe vyřešeny pomocí „vzájemně nejvhodnější interpretace, která zohledňuje hodnoty, jež mají dané normy chránit.“<sup>271</sup>

---

<sup>270</sup> Čl. 91 odst. 3: „Právo stanovené mezinárodní organizací, se bezprostředně aplikuje a má při rozporu se zákonem přednost, jestliže to vyplývá ze smlouvy ratifikované Polskou republikou, která vytváří mezinárodní organizaci.“ Podle Klokočka, V.: Ústavy členských států Evropské unie. Díl druhý. Linde, Praha 2005, str. 200.

<sup>271</sup> V podrobnostech viz Malíř, J.: The Constitution of Poland and EU Law..., str. 37-39, citace ze str. 39.

## 8. Důsledky principu přednosti pro tvorbu práva v České republice

Přistoupením ČR do EU se nevyhnutně změnilo předchozí schéma tvorby práva, nejmarkantněji s ohledem na vztah a podíl Parlamentu a vlády, jejíž zástupci spolupůsobí při přijímání evropských předpisů v delegovaných oblastech. Předmětem této kapitoly je však primárně otázka možnosti vnitrostátní tvorby práva, před kterým by kolidující evropské právo nemělo přednost.<sup>272</sup>

Ačkoli se původně princip přednosti pojal výslovně pouze s aplikací<sup>273</sup> evropského práva a namnoze je v jiných souvislostech na aplikační přednost omezován i dnes, má své dopady i na tvorbu práva, kterou lze pojímat v různě širokém rozsahu.<sup>274</sup> Zde bude pozornost věnována legislativní tvorbě práva, tedy normotvornému spolupůsobení Parlamentu, vlády, ministerstev a případně dalších orgánů státní správy, na které je delegována<sup>275</sup> normotvorná pravomoc. Pokusím se identifikovat obecná pravidla společná nejen pro Poslaneckou sněmovnu a Senát, ale i pro vládu, která má zvláštní význam jako kvalifikovaný návrhovač zákonů a koordinátor ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy.<sup>276,277</sup> Pominuta tak bude do značné míry právotvorba soudcovská a autonomní, ačkoli obě mají svůj význam ve vztahu k evropskému právu.

---

<sup>272</sup> Impulsem pro úvahy v této kapitole nebylo hledání omluv pro opomíjení závazků plynoucích z evropského práva, nýbrž zamyšlení se nad důsledky pojetí principu přednosti jakožto principu (viz kapitola pátá), proti kterému mohou stát legitimní důvody na evropské i vnitrostátní úrovni. Vzhledem k tomu, že podobné koncepce existují v judikatuře ústavních a nejvyšších soudů členských států, mohou být dle autorčina názoru přenositelné i na národní parlamenty disponující navíc nezanedbatelnou demokratickou legitimitou. Podpurným podnětem bylo i srovnání s Evropskou úmluvou o ochraně lidských práv, která až na několik absolutních práv umožňuje legitimní výjimky stanovené zákonem. Nepřiznání obdobných výjimek u ekonomických svobod by mohlo znamenat, že požívají větší ochranu než lidská práva.

<sup>273</sup> „proti právu založenému na Smlouvě vycházejícímu z autonomního zdroje se nelze s ohledem na jeho zvláštní originální povahu před soudy dovolávat jakéhokoli vnitrostátního právního předpisu“ český překlad rozhodnutí ESD ve věci 6/64, *Costa*, ze dne 15. července 1964, uvedený na stránkách [http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-CS-ARRET-C-0006-1964-200406979-05\\_05.html](http://curia.europa.eu/arrets/TRA-DOC-CS-ARRET-C-0006-1964-200406979-05_05.html)

<sup>274</sup> Viz zejména monografii Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: *Teorie a praxe tvorby práva*. ASPI, Praha 2008. Současně vzhledem k dnešní obecné rozvinutosti právních systémů, ve kterých je tvorba skutečně nových norem spíše výjimečná, se v dalším textu tvorbou práva rozumí i jeho následná novelizace.

<sup>275</sup> Delegací zákonodárné moci se podrobně zabýval J. Kysela v publikaci *Zákonodárství bez parlamentů*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2006.

<sup>276</sup> Ačkoli vláda vystupuje ve dvojím postavení: jako návrhovač vnitrostátních zákonů a současně skrze své členy jako spoluschvalovatel evropských předpisů v Radě. Z toho může vyplývat i její (ne)zájem prosazovat určité věci na národní úrovni. Současně právě vláda má z hlediska odbornosti i lidských zdrojů v rámci státní správy nejvhodnější podmínky pro přípravu legislativy na národní úrovni i pro připomínkování na úrovni evropské.

<sup>277</sup> Nebudu se tedy zabývat kvantem národní legislativy diktované právem evropským, v podrobnostech viz např. Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: *Teorie a praxe tvorby práva...*, str. 319 a n.

U soudcovské tvorby práva se jedná o několik aspektů, z nichž nejvýznamnější jsou zejména možnost neaplikace národního právního předpisu odporujícího evropskému právu bez potřeby vnitrostátního zmocnění, přičemž následkem může být faktická derogace takového ustanovení národního právního předpisu. Za druhé se jedná o pozitivní normotvorbu předpokládanou např. v rozhodnutí *Factortame*.<sup>278</sup> Aspekty autonomní tvorby práva s evropskoprávní relevancí nacházíme např. při uzavírání mezinárodních smluv, a to jak Českou republikou, tak jejími orgány v rámci ES, resp. EU.<sup>279</sup>

Z hlediska evropského práva je základní povinností pro Českou republiku v oblasti normotvorby uvést a udržovat vnitrostátní právo v souladu s právem evropským,<sup>280</sup> včetně zdržení se přijímání norem s evropským právem neslučitelných.<sup>281</sup> Lze zde hledat jistou analogii s prováděním jiných mezinárodněprávních závazků, která je však nutně limitována zvláštní povahou evropského práva.

Především je důležité si uvědomit, že vztah mezi evropským právem a právem národním není ostře rozhraničený tím, že v oblastech, kde členské státy přenesly svoji působnost, nemohou vůbec přijímat právní předpisy.<sup>282</sup> Na druhé straně, tam, kde přímo aplikovatelný evropský předpis vyčerpávajícím způsobem reguluje danou problematiku, není místo pro národní normotvorbu.<sup>283</sup> Ústavní soud pro takové případy zavedl praxi rušení vnitrostátních aktů, jež byly přijaty *ultra vires* vzhledem k čl. 10a Ústavy.<sup>284</sup> Konfliktu právních systémů evropského a národního práva, který lze ve většině případů považovat za nežádoucí, dále napomáhá předcházet i praxe z doby před přidružením.<sup>285</sup> Jelikož náprava případných zbylých kolizí až ve stádiu aplikace práva s sebou nese mj. potenciální následky pro stát, ať již ve formě žaloby pro porušení závazků plynoucích z evropského práva podle čl. 226 SES anebo

---

<sup>278</sup> Rozhodnutí ESD ve věci C-213/89, *Factortame*, ze dne 19. června 1990.

<sup>279</sup> Viz např. Ondřejek, P.: Sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost..., str. 247 a n.

<sup>280</sup> Dovožována primárně z čl. 10 SES ve spojení s dalšími normami evropského (a někdy i národního) práva, z judikatury ESD viz např. *Komise proti Itálii* 48/71 a 104/86, *Komise proti Francii* 167/73 a C-197/96.

<sup>281</sup> Potřeba implementující národní legislativy může vyplývat přímo z konkrétních evropských aktů nebo obecně na základě povinnosti loajality.

<sup>282</sup> Srov. opačně např. Ústavní soud v *Cukerných kvótách*, nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006.

<sup>283</sup> Viz rozhodnutí ESD uvedená v poznámce č. 228.

<sup>284</sup> Viz nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006 (*Cukerné kvóty*), a na něj odkazující nález ÚS sp. zn. Pl. 36/05 ze dne 16. ledna 2007 (*Léková vyhláška*), zejm. bod 35.

<sup>285</sup> V podrobnostech viz např. Gerloch, A. a kol.: *Teorie a praxe tvorby práva...*, str. 307 a n. nebo Whelanová, M.: *Implementace práva Evropské unie...*, str. 263 a n.

v rámci řízení o náhradě škody způsobené státem jednotlivci porušením evropského práva,<sup>286</sup> je vhodné se zaměřit na zkoumání důsledků principu přednosti již v rámci normotvorby.

## Hledisko evropského práva

Postup národního normotvůrce z hlediska evropského práva by měl proto zohlednit několik aspektů: 1. pravomoc vydat určitou normu, tj. zejména zda zamýšlená norma nespadá do oblasti výlučné, případně sdílené pravomoci EU, 2. splnění případných dalších podmínek stanovených evropským právem, 3. existenci norem evropského práva, jejichž účinek by mohl být zamýšlenou normou znemožněn nebo oslaben, 4. rozhodnutí ESD nebo národního soudu o tom, že národní právo odporuje právu evropskému.

Zkoumání pravomoci je důležité v případech, kdy se nejedná o implementaci nařízení, transpozici směrnice nebo legislativní provádění jiného závazku z evropského práva. Vzhledem k rozšiřování působnosti evropského práva nejen na základě judikatury ESD<sup>287</sup> bude v mnohých případech národní legislativní pravomoc omezena. Výjimkou jsou oblasti, u nichž je ze základních smluv zřejmý zvláštní režim – tzv. druhý a třetí pilíř, neboli společná zahraniční a bezpečnostní politika a justiční a policejní spolupráce v trestních věcech, a také oblasti zaměstnanosti (čl. 129 SES in fine), základních zásad systému sociálního zabezpečení (čl. 137 odst. 4 SES), vzdělávání (čl. 149 odst. 4 a 150 odst. 4 SES), kultury (čl. 151 odst. 5 SES), vybrané otázky veřejného zdraví (čl. 152 SES) či obecně čl. 295 SES, podle kterého se základní smlouvy nedotýkají úpravy vlastnictví uplatňované v členských státech.

Přesto i v oblastech s dominancí evropského práva existují možnosti pro přísnější národní úpravu, a to jednak na základě čl. 95 odst. 4 až 10 SES v případě obecného sblížení právních předpisů souvisejících s fungováním společného trhu, a jednak ve vyjmenovaných oblastech, jako je ochrana spotřebitele (čl. 153 odst. 5 SES) a životní prostředí (čl. 176 SES). Samostatným základem pro odchylnou právní úpravu členských států jsou výjimky z volného pohybu zboží, osob, služeb a kapitálu, stanovené nejen v čl. 30, čl. 39 odst. 3, čl. 46 (i ve spojení s čl. 55) a čl. 58 odst. 1 písm. b) SES, ale obecně na základě tzv. „rule of reason“ použitého již v případě *Cassis de Dijon*,<sup>288</sup> jenž do jisté míry zmírňuje přísnost podmínek v uvedených ustanoveních smlouvy. Domnívám se proto, že nelze absolutizovat tvrzení, že z autonomní povahy evropského práva vyplývá pro členské státy nemožnost „jednostranně

<sup>286</sup> V podrobnostech viz Malíř, J.: Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie. Univerzita Karlova v Praze, Praha 2008.

<sup>287</sup> Srov. zejména důsledky čtyř druhů základních mutací vertikální dělby kompetencí mezi EU a členskými státy v kapitole druhé.

<sup>288</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 120/78, *Rewe-Zentral AG*, ze dne 20. února 1979.



změnit rozsah působení evropského práva nebo dovolávat se své 'domaine réservé', vitálních zájmů, důvodů ústavního práva, mezinárodního práva, praktických obtíží,... svépomoci,... či obecně jakékoli jednostranné akce.<sup>289</sup> Na druhé straně, i ve výše uvedených oblastech, kde si národní právo zachovává výsadní postavení, judikoval ESD výjimky ve prospěch evropského práva.<sup>290</sup>

S ohledem na obtížnost a priori určení přesné meze mezi evropským a národním právem má z hlediska evropského práva rozhodující význam rozhodnutí ESD nebo národního soudu o tom, že národní právo odporuje právu evropskému. V praxi existují zásadně tři<sup>291</sup> možnosti, jak se tak může stát: po odpovědi ESD na předloženou nebo obdobnou (*acte éclairée*) předběžnou otázku soud členského státu označí národní úpravu za kolidující a neaplikuje ji, anebo ESD v řízení podle čl. 226 SES a násl. o porušení povinnosti, která pro členský stát vyplývá ze základacích smluv.<sup>292</sup> Třetí možností je, že národní soud sám shledá rozpor národního předpisu s evropským právem, aniž by narazil na nejasnost vyžadující podání předběžné otázky zatím ESD neřešenou (tzv. *acte clair*). Zde je potřeba upozornit na dva aspekty: pouhá neaplikace určité kolidující národní normy na základě individuálních vnitrostátních řízení nebrání žalobě proti členskému státu pro porušení smlouvy<sup>293</sup> a opačně národní úprava, jež není *per se* v rozporu s evropským právem, ale její interpretace a aplikace národními orgány ano, může rovněž vést k řízení podle čl. 226 a násl. SES.

Vzhledem k důsledkům principu přednosti je proto vhodné, aby se normotvůrce neomezoval na prohlášení, že „navrhovaná úprava není v rozporu se závazky vyplývajícími z evropského práva“ co do právního základu jejího přijetí, ale z důvodu zajištění právní jistoty<sup>294</sup> adresátů norem zkoumal i koherenci právní úpravy jako celku, přestože může mít základ v různých systémech. Tím však jeho role nekončí – dynamika práva je dána nejen novými předpisy, ale i jejich interpretací, a to jak na evropské, tak na národní úrovni.

---

<sup>289</sup> Barents, R.: The Autonomy..., str. 308.

<sup>290</sup> Např. k trestnímu právu i mimo oblasti vyjmenované v čl. 29 SEU v rámci justiční a policejní spolupráce v trestních věcech viz obecně Mitsilegas, V.: EU Criminal Law. Hart Publishing, Oxford 2009 nebo Peers, S.: The European Community's Criminal Law Competence: The Plot Thickens. European Law Review 2008, str. 399 a n.

<sup>291</sup> Žaloba jednoho členského státu proti druhému podle čl. 227 SES je výjimečná.

<sup>292</sup> S omezeními stanovenými v čl. 46 SEU.

<sup>293</sup> Rozhodnutí ESD ve věci C-197/96, *Komise proti Francii*, ze dne 13. března 1997.

<sup>294</sup> Další důsledky jsou např. u trestání, kde se požaduje adekvátní publikace sankcionované povinnosti - v České republice známý případ *Skoma-Lux* (rozhodnutí ESD ve věci C-161/06, ze dne 11. prosince 2007), z nedávné doby pak rozhodnutí ve věci C-345/06, *Heinrich*, ze dne 10. března 2009.

K obecným požadavkům na kvalitu právní úpravy<sup>295</sup> přistupuje finanční hrozba případného zaplacení paušální částky a/nebo<sup>296</sup> penále podle čl. 228 odst. 2 SES.

Přednost evropského práva zde tedy vystupuje zejména jako korektiv obnovující maximální možnou<sup>297</sup> souladnost koexistence národní a evropské právní úpravy do doby, než bude normotvůrcem legislativní, interpretační nebo aplikační kolize odstraněna. Současně v širším smyslu tvoří základ bránící členskému státu libovolně omezovat účinky evropského práva na jeho území ať již vydáváním právních předpisů anebo tolerováním jejich „euronekonformní“ interpretace nebo aplikace.

Avšak i v evropském právu je vedle judikovaných legitimních výjimek v Smlouvě o EU výslovně zakotven obecný příkaz, že Unie ctí národní identitu svých členských států (čl. 6). Podrobnosti doplňuje Lisabonská smlouva: „Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy. Respektuje základní funkce státu, zejména ty, které souvisejí se zajištěním územní celistvosti, udržením veřejného pořádku a ochranou národní bezpečnosti.“ (SEULS, čl. 4 odst. 2, 1. a 2. věta) Sporným zůstává, kdo má pravomoc vykládat pojem „národní identity.“ Z judikatury ESD na základě zakládajících smluv převažuje názor, že výlučným orgánem oprávněným podávat závazný výklad evropského práva a posuzovat platnost evropských aktů je ESD.

Avšak hodnoty tvořící národní identitu a mechanismy zajišťující základní funkce státu mohou být současně předmětem ústavních úprav členských států. Jejich výlučný výklad je i podle ESD<sup>298</sup> naopak svěřen vnitrostátním soudům, v některých státech pouze těm nejvyšším. Zajišťovat je však musí při své činnosti všechny orgány veřejné moci ve státě.<sup>299</sup> Dalším příkladem je čl. 53 Listiny základních práv EU týkající se úrovně ochrany, který výslovně odkazuje na ústavy členských států.

---

<sup>295</sup> Aby bylo mj. možné uplatňovat princip *ignorantia legis non excusat*; k nejznámějším požadavkům na kvalitu práva patří ty od Lona L. Fullera (v češtině *Morálka práva*. Oikoymenh, Praha 1998), dalším se věnoval Jan Wintr v kapitole *Obsahové atributy práva* *In*: Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: *Teorie a praxe tvorby práva...*, str. 135 a n.

<sup>296</sup> Interpretace ESD v rozhodnutí ve věci C-304/02, *Komise proti Francii*, ze dne 27. srpna 2002.

<sup>297</sup> Vzhledem k limitům přímého a nepřímého účinku i eurokonformního výkladu

<sup>298</sup> Srov. vyhýbavou odpověď na předběžnou otázku podanou francouzskou Conseil d'État v rozhodnutí ESD ve věci C-127/07, *Arcelor*, ze dne 16. prosince 2008.

<sup>299</sup> Zde je možné poukázat na problematičnost některých postupů ESD. V rámci předběžné otázky rozhodne, že evropské právo neumožňuje určitou úpravu ve vnitrostátním zákoně nebo jiném právním předpisu. Pouze v úvodních ustanoveních rozhodnutí ESD se lze dočíst, že daná zákonná úprava je provedením úpravy ústavní, ke které se však ESD samostatně nevyjadřuje. Srov. např. rozhodnutí ESD ve věci C-213/07, *Michaniki*, ze dne 16. prosince 2008, o neslučitelnosti určitých funkcí v médiích.

Podle generálního advokáta M. Madura je důsledkem čl. 6 SEU přenos pravomocí chránit ústavní hodnoty členských států v oblasti působnosti evropského práva na ESD a národní ústavy nemohou být napříště referenčním rámcem pro přezkum evropského práva.<sup>300</sup> Je však taková koncepce ze strany členských států přijatelná? Neznamená faktickou nemožnost dobrovolného vystoupení<sup>301</sup> spočívající v nemožnosti znovu vykonávat přenesené pravomoci,<sup>302</sup> když by si ESD vyhradil pravomoc rozhodovat i o citlivých otázkách základních politických a ústavních systémů či územní celistvosti, udržení veřejného pořádku a ochrany národní bezpečnosti (srov. čl. 4 odst. 2. SEULS výše)? Domnívám se, že výklad ochrany národní identity by měl směřovat více směrem vstřícným k jednotlivým členským státům a jejich specifickým podmínkám, než k abstrakci a generalizaci na evropské úrovni. Má se jednat o *ochranu* národní identity, nikoli její *překonávání* v EU. I proto je důležité nemarginalizovat hledisko národního práva.

## Hledisko národního práva

Z hlediska národního práva je pro normotvůrce princip přednosti ve většině případů omezen na zohledňování případných výše uvedených následků vyplývajících z evropského práva. Státy, jež přistoupily k EU od roku 2004, byly podrobně monitorovány co do plnění kritérií pro adaptaci svého právního řádu evropskému právu. Vzhledem k pokračování procedur<sup>303</sup> zavedených pro tyto účely vykazují i nadále vysokou míru souladu s evropským právem.<sup>304</sup>

Přesto se mohou vyskytnout případy, ve kterých bude mít členský stát zájem na přijetí nebo udržení aplikace právní úpravy potenciálně odporující evropskému právu.<sup>305</sup> V České republice se jedná nejen o nepřípustnou změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu podle čl. 9 odst. 2 Ústavy,<sup>306</sup> a to ani interpretací (čl. 9 odst. 3 Ústavy), jakožto ultima ratio, ale i o „běžné“ zajišťování ústavní ochrany základních práv a svobod, případně

---

<sup>300</sup> Srov. stanovisko generálního advokáta Madura ve věci C-127/07, *Arcelor*, ze dne 21. května 2008, zejména odst. 16 a 17.

<sup>301</sup> Srov. Kysela, J.: Mění se struktura právního řádu a jeho atributy..., str. 14.

<sup>302</sup> Srov. Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky..., str. 90.

<sup>303</sup> V České republice se tématem podrobně zabýval mj. Petr Mlsna v stati Legislativní pravidla vlády a jejich změny reflektující vstup ČR do Evropské unie..., str. 123 a n.

<sup>304</sup> Sedelmeier, U.: After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe. *Journal of European Public Policy* 6/2008, str. 821.

<sup>305</sup> Zajímavě je tato problematika diskutována v Irsku, viz např. Phelan, W.: Can Ireland Legislate Contrary to European Community Law? *European Law Review* 4/2008, str. 530 a n.

<sup>306</sup> Souhlasím s Z. Kühnem, že: „právní řád, v němž existují nadústavní principy typu českého čl. 9 odst. 2 Ústavy, nemůže přistoupit na perspektivu bezpodmínečné přednosti komunitárního práva ve vztahu k domácí ústavě.“ – Kühn, Z.: Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů..., str. 779.

ochrany jiných právních principů.<sup>307</sup> Rozdíl spočívá v pravidlech, k nimž musí při takové normotvorbě přihlížet.

Na základě čl. 10a Ústavy<sup>308</sup> je v České republice vedle jejího právního řádu vyhrazené místo pro právo evropské, a to jak primární, tak i vytvářené na základě přenesených pravomocí. Evropské právo musí z teoretického hlediska koexistovat vedle práva národního, jelikož má jiné vlastnosti, jinou vnitřní logiku, a jeho tvorba i aplikace<sup>309</sup> se řídí jinými pravidly. Z praktického hlediska přestávají být rozdíly v aplikaci zejména vzhledem k přizpůsobování se celého vnitrostátního právního řádu významné. Současně je však čl. 10a Ústavy přiznán tzv. obousměrný účinek,<sup>310</sup> a sehrává roli jakéhosi mostu, po němž se evropské normy dostávají do českého právního řádu. Takové normy by měly splňovat požadavky kladené na pravomoci, na základě přenesení kterých byly vytvořeny.<sup>311</sup> Prvním a nejdůležitějším je čl. 9 odst. 2 Ústavy. Jeho kontrola z logiky Ústavy<sup>312</sup> přináležejí Ústavnímu soudu, jenž toto své oprávnění několikrát potvrdil,<sup>313</sup> a probíhat bude podle pravidel českého ústavního práva.<sup>314</sup>

Rozpor s evropským právem však nemusí dosahovat prahu podstatných náležitostí demokratického právního státu, a přesto může být žádoucím z hlediska jiných vnitrostátních principů. V oblastech spadajících do působnosti evropského práva jsou sice obvykle výslovně

---

<sup>307</sup> Např. M. Tomášek spatřuje tři okruhy důvodů resistance vůči evropskému právu: 1. demokratický deficit evropského práva, 2. problém identity, neboli zachování osobitosti národního právního systému a 3. ochrana základních lidských práv a svobod – Tomášek, M.: Mechanismy resistance národního práva vůči právu evropskému. Právník 11/2003, str. 1057 an.

<sup>308</sup> V podrobnostech viz předchozí kapitolu.

<sup>309</sup> Např. povinnost přihlížet k jiným jazykovým verzím stanovená v rozhodnutí ESD ve věci 283/31, *CILFIT*, ze dne 6. října 1982.

<sup>310</sup> Prvně v nálezu k *cukerným kvótám* sp. zn. Pl. ÚS 50/04 ze dne 8. března 2006.

<sup>311</sup> Lze zde nalézt analogii s občanskoprávním principem *nemo plus iuris ad alienum transferre potest quam ipse habet* související s obecným principem vázanosti státní moci zákonem (v podrobnostech viz např. Wintr, J.: Principy českého ústavního práva. Eurolex Bohemia, Praha 2006, str. 18 a n.).

<sup>312</sup> Viz k tomu i nález ÚS sp. zn. Pl. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009 (*Kauza Melčák - Ústavní zákon o zkrácení pátého volebního období do Poslanecké sněmovny*).

<sup>313</sup> Prvně se k tomu s normativními důsledky pro pojem ústavního pořádku vyslovil Ústavní soud v nálezu sp. zn. 36/01 ze dne 25. června 2002. V souvislosti s evropským právem ke klíčovým rozhodnutím patří nálezy ÚS sp. zn. 50/04 ze dne 8. března 2006 (*Cukerné kvóty*), Pl. ÚS 66/04 ze dne 3. května 2006 (*Eurozatykač*) – bod 53 a Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. listopadu 2008 (*Lisabonská smlouva*), bod 139. V podrobnostech viz desátou kapitolu.

<sup>314</sup> Referenční rámec pro přezkum souladu transponujících vnitrostátních předpisů s jinými články Ústavy je podle části doktríny tvrdící nekonzistentnost judikatury Ústavního soudu sporný, viz Bobek, M.: Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „Poslouchej, co říkám, a nekoukej, co dělám“? Soudní rozhledy č. 5/2007, str. 173 an. Zejména se poukazuje na problematiku snahu Ústavního soudu o udržení hranice mezi evropským a národním právem na základě argumentu, že pro něj může být referenčním rámcem pouze český ústavní pořádek. Sporným dále zůstává i samotný rozsah čl. 9 odst. 2 Ústavy. K tomu se přidávají další aspekty týkající se mezi uvážení normotvůrce umožněného evropským právem při jeho implementaci. Viz Kühn, Z.: Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů..., str. 764 a n. Pro ilustraci tohoto problému je zajímavé srovnání rozhodnutí německého a českého Ústavního soudu ve věci *eurozatykače*.

upravené možnosti pro odchylnou vnitrostátní úpravu, ESD uznává argumentaci i jinými přesvědčivými legitimními důvody (viz výše). Vzhledem k letitému sbližování právních řádů i občanů členských států však mnohé z nich oslabují. Na základě ustálené judikatury ESD a přijetí Charty základních práv EU<sup>315</sup> našla rovněž většina základních práv a svobod chráněných na úrovni členských států svůj odraz v evropském právu. Obě uvedené kolize je možné řešit na evropské úrovni a podle pravidel evropského práva.

Jako možné legitimní důvody zbývají tedy zejména určité procesní záruky a pravidla v neharmonizovaných oblastech, jimiž jsou do značné míry procesní a trestní právo. Ale i přes evropskou úpravu požadující dosažení určitých výsledků může národní zákonodárce vzhledem ke specifické situaci svého státu chránit určitá práva a legitimní zájmy jiných dotčených osob, právo na soudní a jinou právní ochranu, dodržení zákazu retroaktivity, principů *ne bis in idem* a *res iudicata* apod., které nemusejí být sdíleny ostatními členskými státy a tak dosahovat úroveň obecných právních principů. Typickým příkladem je nejen ochrana počatých, ještě nenarozených, dětí v Irsku, ale i úprava výroby a prodeje alkoholu v severských zemích, či dokonce argumenty geografickou polohou a reliéfem.<sup>316</sup> Vzhledem k postupující a prohlubující se evropské integraci mohou být zajímavé i kulturní argumenty.<sup>317</sup>

Druhou, mnohem komplikovanější oblastí je normotvorba v případě kolizí závazků z mezinárodního a evropského práva. Národní normotvůrce totiž není orgánem, který by mohl zahájit řízení o předběžné otázce ani derogovat evropské právo. Při implementaci si tedy musí sám vyhodnotit, kterému závazku dá přednost – zda evropskému, jenž může být následně ESD zrušen pro rozpor s mezinárodním právem, anebo mezinárodnímu, který jej ale případně uvede do (dočasného) rozporu s evropským. Navíc, oba závazky jsou obvykle podepřeny sankcí v případě porušení.

---

<sup>315</sup> Charta prošla dalším vývojem (viz. Krzyžanková, K.: Zamyšlení nad ideou Listiny základních práv Evropské unie. In: Gerloch, A., Wintr, J.: Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR..., str. 339 a n.), do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se sice nejedná o právně závazný dokument, v praxi generálních advokátů a ESD však získává interpretační relevanci.

<sup>316</sup> Rakousko ve věci C-254/98, *TK-Heimdienst*, ze dne 13. ledna 2000, odůvodňovalo omezení podomního prodeje pečiva, masa, ovoce a zeleniny na zřízení provozovny v daném nebo sousedícím administrativním regionu potřebou zajistit rozvoz čerstvých potravin v geograficky členitých regionech země. ESD tento argument uznal jako potenciálně legitimní, ale vzhledem k paušálnímu uplatňování dané úpravy i v nikoli členitých regionech jí prohlásil za neslučitelnou s evropským právem.

<sup>317</sup> Například zákaz nošení náboženských symbolů a volný pohyb pracovníků či rituálního usmrcování zvířat. Srov. Scheu, H.: K otázce rituálního usmrcování zvířat podle islámských předpisů. Kulturní konflikt před německými soudy. *Jurisprudence* 1/2007, str. 10 a n. a další články tohoto autora ke kulturním konfliktům.

Třetí oblastí, naznačenou nálezem německého Spolkového ústavního soudu k *Lisabonské smlouvě*,<sup>318</sup> je bdění nad dodržováním limitů přenesených pravomocí podle čl. 10a Ústavy. V případě, že dojde k přijetí takového evropského aktu (zejména na základě některé nové klauzule flexibility), který by nebyl předvídatelný v době zmocnění,<sup>319</sup> přes existenci z hlediska evropského práva perfektní normy, lze uvažovat o nutnosti jejího vnitrostátního schválení procedurou obdobnou pro smlouvy podle čl. 10a Ústavy.<sup>320</sup> Vhodné je sledovat i chování zákonodárných sborů dalších členských států za účelem hledání společných legitimních důvodů, jak to činí ústavní soudy.

V těchto případech je z povahy věci obtížné argumentovat výjimkami v rovině evropského práva, ačkoli jsou z hlediska práva národního legitimní. Proto je vhodnější ponechat spíše na ESD, jak se s nimi v případě jejich posuzování následně vypořádá.

Výše uvedené úvahy platí samozřejmě za předpokladu informovaného normotvůrce, jenž má zájem „čestně“ dodržovat své závazky z evropského práva. Hodnocení, nakolik dostál správnému poměřování mezi evropským a národním právem, se projeví v procesu aplikace takové kolidující normy. Je proto vhodné, aby důvod<sup>321</sup> takového vědomého odchýlení výslovně deklaroval vůči orgánům, které by se jinak pravděpodobně snažily o eurokonformní interpretaci nebo o striktní aplikaci principu přednosti.<sup>322</sup> Uvedení důvodů současně může představovat jisté vodítko pro Komisi při jejím rozhodování o zahájení řízení pro porušení závazků vyplývajících z evropského práva. V každém případě je užitečné takovou úpravu prezentovat jako důležitý zájem. Paradoxně by tomu napomáhala i současná problematická zákonodárná praxe, kdy se mnohá i zásadní rozhodnutí dostávají do návrhů zákonů jako tzv. přílepky, často i ve formě komplexních pozměňovacích návrhů, aniž by je doprovázela obdoba kvalitní důvodové zprávy.

---

<sup>318</sup> Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ze dne 30. června 2009; vycházela jsem z neoficiálního anglického překladu na internetových stránkách Spolkového ústavního soudu [www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208en.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html)

<sup>319</sup> Ačkoli je v této otázce český Ústavní soud značně rezervovaný, srov. body 135 až 140 nálezu k *Lisabonské smlouvě* sp. zn. Pl. ÚS 19/08 ze dne 26. listopadu 2008.

<sup>320</sup> I nad rámec předvídaný novelou jednacích řádů komor Parlamentu č. 162/2009 Sb., viz dále.

<sup>321</sup> Aniž by byl označen jako rozpor.

<sup>322</sup> Názorné je i vyjádření lorda Denninga ve věci *Macarthy Ltd v Smith*: „Nastane-li jednou hodina, kdy náš Parlament vědomě přijme předpis – se záměrem odmítnout Smlouvu anebo některé její ustanovení anebo záměrně se od nich odchýlit-a explicitně to sdělí-tehdy bych se domníval, že by mělo být povinností našich soudů následovat předpis našeho Parlamentu... Není-li zde takového vědomého a výslovného odmítnutí Smlouvy, je naší povinností dát přednost Smlouvě.“ Citováno dle: Arnall, A.: *The European Union and Its Court of Justice...*, str. 102. K akomodaci přednosti evropského práva s britskou doktrínou suverenity parlamentu viz Bobek, M.: *Myšlenka supremace; ústavní konflikt a jeho vyústění na příkladu Spojeného království Velké Británie a Severního Irska a Německé spolkové republiky*. Bakalářská práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií, Praha 2001.

V této souvislosti však můžeme narazit na faktický důsledek dvojího postavení výkonné moci, která má sloužit jak právu českému, tak evropskému (v podrobnostech viz následující kapitulu). Vzhledem k tomu, že na tvorbě evropského práva se – do značné míry nezávisle na domácím parlamentu – podílí, je sporné, zda bude mít ve všech případech zájem takové národní úpravy navrhopat, srov. návrh zákona č. 162/2009 Sb., provádějícího čl. 10b Ústavy od vstupu Lisabonské smlouvy v platnost, který byl kvůli nečinnosti vlády podán jako poslanecký návrh s kvalitní důvodovou zprávou. Naopak vláda by na takové národní úpravě mohla mít sama zájem v případě, že se jí nepodaří ochránit důležité hodnoty chráněné ústavním pořádkem České republiky v rámci jednání v evropských institucích přijímajících určitý evropský akt kvalifikovanou většinou, anebo by tím reagovala na neočekávané dalekosáhlé rozhodnutí ESD. Uvedené faktické souvislosti ve svých důsledcích omezují možnost legitimace svévole nebo opomenutí. Skutečně přesvědčující legitimní důvody by proto měly být zásadně uvedeny v důvodové zprávě, případně jasně zachycené v záznamu parlamentních rozprav.<sup>323</sup>

Pro úplnost je vhodné dodat, že v případě shledání rozporu s evropským právem sice národní soud takovou normu neaplikuje a dá přednost evropskému právu, tato norma je ale nadále součástí právního řádu. Podle ESD však aplikační praxe nezaručuje např. dostatečnou transpozici směrnice<sup>324</sup> a i obecně z důvodu právní jistoty je vhodnější takovou normu upravit podle požadavků evropského práva, anebo bez náhrady zrušit.

Domnívám se tedy, že ke skutečné legitimitě výjimečných důvodů je potřeba naplnit jak formální tak materiální aspekty. Materiální spočívají ve věcných důvodech (příkladmo podle oblastí uvedených výše). Formální důvody shledávám v jisté nepředvídatelnosti z hlediska domácího ústavního konsensu vyjádřeného referendem anebo kvalifikovanou většinou při ratifikaci smlouvy podle čl. 10a Ústavy. Ty mohou výjimečně nastat v případě, že stát sám prostřednictvím svých zástupců k takové situaci na evropské úrovni nepřispěl anebo jeho zástupci neměli plnou demokratickou legitimitu ke svému aktu, jednájíce proti omezením vyplývajícím pro ně z hodnot zvláště chráněných i po přistoupení k EU jejich státem, jehož zájmy měli podle svého postavení v evropských institucích reprezentovat, aniž by předtím vyvolali nový dialog o dalším významu těchto hodnot na národní úrovni.

---

<sup>323</sup> Jasně zformulované postoje Parlamentu se obecně stávají silným argumentem v rukou vlády při jednáních na evropské úrovni.

<sup>324</sup> Viz např. rozhodnutí ESD ve věci 300/81, *Komise proti Itálii*, ze dne 1. března 1983 a další rozhodnutí na něj odkazující.

## Možnost ovlivnění důsledků principu přednosti při tvorbě evropského práva

Vytváření rozporů mezi evropským a národním právem, i těch odůvodněných kolidujícími zájmy nebo principy, není žádoucí z hlediska adresátů obou koexistujících systémů. Na úrovni normotvorby je možné mu předcházet přijetím vhodné procesní úpravy pro kontrolu připravovaných norem evropského práva, jimž by musela být odepřena vnitrostátní přednost z důvodu kolize s jinými principy. V české literatuře byla již tomuto tématu věnována značná pozornost,<sup>325</sup> proto se zde pouze omezím na stručný popis situace s přihlédnutím k zákonu č. 162/2009 Sb., který novelizuje jednací řády Poslanecké sněmovny a Senátu a nabude účinnosti dnem vstupu Lisabonské smlouvy v platnost.

Ústavním základem parlamentní kontroly evropské normotvorby je čl. 10b Ústavy.<sup>326</sup> Podrobnosti jsou upraveny v Protokolu o úloze národních parlamentů,<sup>327</sup> ale již před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost (a navazujícího zákona v účinnost) zde fakticky existuje užší spolupráce na základě tzv. Barrosovy iniciativy. Vedle přímé komunikace s evropskými orgány dále je možné využít i přijímání stanovisek pro jednání zástupců vlády v Radě ministrů nebo jejích orgánech. Zatímco v případě přímé komunikace má i konfliktní vyjádření obou komor stejnou váhu, zde se z úzkého vztahu mezi vládou a Poslaneckou sněmovnou dovozuje silnější postavení dolní komory.<sup>328</sup> Navrhováno proto bylo vytvoření společného orgánu, k čemu ale ke dni odevzdání této práce nedošlo.

Zajímavě s evropským právem a jeho předností i v některých ústavních otázkách operuje právě zmíněný zákon č. 162/2009 Sb. Senát, pravděpodobně vzhledem ke svému výše zmíněnému slabšímu postavení vůči vládě, nespolehá (na rozdíl od Poslanecké sněmovny) na

---

<sup>325</sup> Viz např. Syllová, J.: Parlamentní pravomoci v zákonodárném procesu a vstup do EU. In: Jirásková, V., Suchánek, R. (eds.): Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám. Linde, Praha 2004, str. 282 a n., Mlsna, P.: Legislativní pravidla vlády a jejich změny reflektující vstup ČR do Evropské unie..., str. 123 a n., Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: Teorie a praxe tvorby práva..., str. 326 a n.

<sup>326</sup> Podle některých názorů, nehledě na odkaz na jednací řády, dává jeho druhý odstavec Parlament ČR přímo do vztahu k evropským institucím. Viz Syllová, J.: Parlamentní pravomoci v zákonodárném procesu a vstup do EU..., str. 288.

<sup>327</sup> Do vstupu Lisabonské smlouvy v platnost se jedná o protokol č. 9 o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii z roku 1997.

<sup>328</sup> Jedná se zejména o institut vyslovení nedůvěry vládě a souhrn asymetrických povinností vlády pouze vůči dolní komoře Parlamentu (eventuální povinnost člena vlády dostavit se na základě usnesení Poslanecké sněmovny na její schůzi, možnost průběžné kontroly vlády, ukládání obecných úkolů a zejména interpelace). Srov. Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. Díl 2, Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání, Linde, Praha 2008, str. 562-569. Skutečnou praxi vlády by ale bylo možné hodnotit pouze na základě analýzy jejího postupu v případech rozporných stanovisek Poslanecké sněmovny a Senátu.



její stoprocentní součinnost a odvozuje své oprávnění vyjadřovat se k určitým otázkám přímo z evropského práva.<sup>329</sup> Otevřená zůstává i otázka schvalování aktů přijatých na základě přechodových klauzulí a klauzulí flexibility. Jelikož tyto mění způsob a rozsah přijímání navazujících evropských právních aktů, které budou mít přednost před (dalším) národním právem, lze uvažovat o okolnostech, za kterých by mohly být materiálně považovány za změny smlouvy schválené podle čl. 10a Ústavy, vyžadující potvrzení stejnou většinou.<sup>330</sup> Proti tomu lze namítnout názor, že se nejedná o přenos nových pravomocí, „pouze“ o změnu výkonu pravomocí již přenesených.<sup>331</sup>

Komory Parlamentu tak mají na základě různých formálních i méně formálních procedur a postupů možnost upozorňovat evropské instituce na eventuální problémy, s nimiž by se jednou přijatý evropský předpis mohl potýkat. Přes různě intenzivně vázaný mandát zástupců členských států při přijímání evropských aktů se mohou i v dalším stádiu pokusit prosadit své názory. Po přijetí předpisu, který z různých důvodů nadále zůstává pro Českou republiku problematický, nemají již Poslanecká sněmovna ani Senát z hlediska evropského práva žádnou možnost odporu,<sup>332</sup> vyjma eventuální žaloby na porušení principu subsidiarity po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost,<sup>333</sup> a to ani v případě zasažení do národní identity či dalších hodnot a principů chráněných jejich právním řádem. Za takových okolností je namístež zvažovat poměrování principu přednosti evropského práva.

---

<sup>329</sup> Srov. § 109j Jednacího řádu Poslanecké sněmovny, zákon č. 90/1995 Sb., po novele, a § 119a odst. 3 Jednacího řádu Senátu, zákon č. 107/1999 Sb., po zmíněné novelizaci, ale i odkazy v Jednacím řádu Senátu na Protokol o úloze vnitrostátních parlamentů v Evropské unii a Protokol o používání zásad subsidiarity a proporcionality.

<sup>330</sup> Alternativou je jejich schvalování nebo odmítání „obyčejným“ usnesením komor, k němuž je v Ústavě stanovena nadpoloviční většina přítomných podle čl. 39 odst. 2 Ústavy. Pouze u rozhodnutí Evropské rady podle čl. 48 odst. 6 SEU uvádí jednací řád Senátu (zákon č. 107/1999 Sb., v platném znění), že jsou projednávány jako mezinárodní smlouvy (§ 119o). I podle důvodové zprávy je však nadále otevřená otázka kvóra nezbytného pro vnitrostátní schválení takové změny části třetí SFEU. Srov. i v kapitole sedmé uvedenou debatu týkající se čl. 10a Ústavy a tam uvedených mezinárodních smluv. K posledním příspěvkům patří Malenovský, J.: „Evropské nálezy“ a mezinárodněprávní základy práva ES/EU: Ústavní soud ČR i česká nauka pokračují v zastřelování..., str. 281 a n., odkazující i na další literaturu v této otázce.

<sup>331</sup> Srov. část XV. nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08, ze dne 26. listopadu 2008 ve věci *Lisabonské smlouvy*.

<sup>332</sup> Pomineme-li málo pravděpodobnou variantu pověření vlády k iniciování změny evropské legislativy.

<sup>333</sup> Čl. 8 Protokolu č. 2 o používání zásad subsidiarity a proporcionality připojeného k Lisabonské smlouvě. Ustanovení čl. 48 odst. 6 a 7 SEULS se vztahují pouze na rozhodnutí Evropské rady ve dvou případech zjednodušeného postupu při přijímání specifikovaných změn SFEU. Ke všem možnostem ingerence viz v podrobnostech Kysela, J.: „Lisabonské“ novely jednacích řádů obou komor Parlamentu ČR. In: Zemánek, J. (ed.): *Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád*. Metropolitní univerzita Praha, Praha 2009, t.č. v tisku.

## Shrnutí

Národní parlamenty byly považovány za hlavní poražené<sup>334</sup> evropské integrace vzhledem k narůstajícímu objemu práva tvořeného na základě delegace, kterému byla navíc přisouzena přednost před zbývajícím národním právem. Postupně si proto začaly vytvářet mechanismy pro kontrolu zástupců svého státu v Radě a jejich orgánech. Přesto je ale vzhledem ke stále častějšímu používání většinového hlasování možné, že některé legitimní důvody zůstanou nepovšimnuty. K tomu přispívá i skutečnost, že jednotné evropské právo pro 27 členských států, není-li dostatečně obecné, nemůže dostatečně postihnout jejich historickou, kulturní i geografickou rozmanitost. Diskurs a náprava těchto opominutí nemusí být odložena až na soudy, které by částečně stavěla do role chybějícího národního zákonodárce.

S tím souvisí i hlavní devíza národních parlamentů, kterou se zejména po přijetí Maastrichtské smlouvy ukázala být jejich demokratická legitimita.<sup>335</sup> Ta posiluje pozici národních parlamentů nejen formálně – při kontrole evropské legislativy, ale dle mého názoru i materiálně, tj. možností dovolat se své demokratické legitimacy proti bezbřehému prosazování principu přednosti. Přitom se pro podporu svých argumentů mohou mnohdy dovolávat přímo evropského práva. Národní parlamenty by proto na svou normotvornou roli neměly rezignovat a neměly by se stavět do postavení pouhých hlídacích psů nebo „implementátorů“. Naopak, shledají-li existenci legitimních důvodů (spočívajících například, ale nikoli pouze, v existenci protichůdných principů chránících lidská práva nebo jiné zájmy, kolidující závazky z mezinárodních smluv a v neposlední řadě rozsah přenesených pravomocí s ohledem na nepřekročitelné meze národní ústavy, abstraktně uvedené v čl. 4 odst. 2 SEULS, za situace neočekávaného vývoje na evropské úrovni), nemusejí se je bát otevřeně prosazovat ani proti principu přednosti evropského práva. Hodnocení takových záměrných, ale i náhodných střetů evropského a národního práva pak přísluší dalším vnitrostátním orgánům v procesu aplikace práva.

## Dodatek týkající se zmocnění ke zpětně delegované normotvorbě

Výše uvedené úvahy o potřebě přihlížení k národním právem chráněným hodnotám a principům při implementaci evropského práva platí i pro orgány oprávněné k vydávání

---

<sup>334</sup> Situaci i možná řešení výstižně shrnuje Petra Rakušanová v příspěvku Srovnání vlivu procesu europeizace na národní legislativu v zemích střední a východní Evropy. In: Kysela, J. (ed.): *Parlamenty a jejich funkce v 21. století*. Eurolex Bohemia, Praha 2006, str. 232 a n.

<sup>335</sup> Šuchman, J.: *Evropská agenda v Parlamentu ČR: demokratický deficit nahrazován alternativním deficitem*. In: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): *Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie*. ASPI, Praha 2007, str. 177 a n.

prováděcích předpisů. S principem přednosti však u nich na rozdíl od Parlamentu specificky vyvstává otázka právního základu delegované normotvorby v případě implementace evropského práva. Čl. 78 a 79 odst. 3 Ústavy obecně upravují pravomoc vlády, ministerstev, jiných správních úřadů a orgánů místní samosprávy vydávat prováděcí předpisy k zákonům, přičemž, vyjma vlády, k tomu navíc potřebují i výslovné zákonné zmocnění. Je možné interpretovat pojem „zákon“ ve světle principu přednosti jako evropský předpis?

Odpověď na tuto otázku evropské právo neposkytuje a praxe členských států je různá.<sup>336</sup> Domnívám se, že vzhledem k reinterpetaci obdobných článků ústavního pořádku, zejména 2 odst. 4 Ústavy a čl. 4 odst. 1 Listiny, kdy mohou být omezení a povinnosti za dalších podmínek ukládány přímo evropským právem, nemohou být tato ustanovení překážkou přímo delegované normotvorby. Výkladu čl. 2 odst. 3 Ústavy se podrobně věnuji v následující kapitole o aplikaci práva orgány veřejné moci v České republice a dospívám k závěru, že tam uvedený odkaz na zákon je rovněž nezbytné rozšířit za účelem umožnění přímé aplikace evropského práva. Domnívám se, že analogicky to lze vztáhnout i na přijímání prováděcích předpisů, zejména nařízení vlády, k nimž má vláda generální zmocnění přímo v čl. 78 Ústavy.

V každém případě však takový prováděcí předpis musí uvést svůj právní základ. V případě rozporu s českým předpisem vyšší právní síly to bude signálem pro orgán jej aplikující, aby posoudil soulad obou vnitrostátních předpisů primárně s evropským právem, čímž zjistí, zda je možné jeden z nich (zejména tedy nadřazený) v důsledku přednosti evropského práva eurokonformně interpretovat, anebo odporující ustanovení neaplikovat, a tím překlenout vnitrostátní rozpor. Budou-li oba předpisy v mezích uvážení daného evropským právem, je nutné postupovat obdobně jako v případě kolize norem různé právní síly, tzn. aplikovat princip *lex superior derogat legi inferiori* a/nebo podat návrh na zrušení právního předpisu Ústavnímu soudu.

Ani oprávněním k delegované normotvorbě plynoucím přímo z evropského práva, za stejných podmínek jako u provádění zákonů,<sup>337</sup> by se však tyto orgány nevymanily plně z českého právního rámce. Naopak, jejich uvážení by bylo omezeno jednak obecnými hledisky uvedenými výše, jednak domácími předpisy vyšší právní síly, upravujícími materii implementovaného evropského předpisu z důvodu vnitrostátní aplikace principu *lex superior*

<sup>336</sup> Srov. Kühn, Z.: Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů..., str. 764.

<sup>337</sup> Jde pouze o extenzivní výklad čl. 78 a 79 odst. 3 Ústavy, nikoli o narušení existující dělby moci mezi Parlamentem a mocí výkonnou, tedy zejména bez újmy dalším výhradám zákona, které ani srovnatelný vnitrostátní prováděcí předpis nesmí překročit, neboli nejednalo by se o implementační předpis s mocí zákona – k diskusi o návrhu novely Ústavy v roce 1999 viz Kysela, J.: Zákonodárství bez parlamentů..., str. 106 a n.

*derogat legi inferiori*. Tímto způsobem se podpoří i naplňování čl. 1 odst. 2 Ústavy o dodržování evropských závazků a předcházení nepříznivým následkům spojeným se žalobou na porušení povinností z evropského práva podle čl. 226 SES. Rovněž vzhledem k obecnému omezení prováděcí normotvorby na provádění, a nikoli rozhodování o podstatných náležitostech právní regulace,<sup>338</sup> nemusel by Parlament v těchto spíše technických otázkách plnit formální roli strážce pečeti.

V důsledku praxe před přistoupením, kdy po odmítnutí institutu aproximačních nařízení s mocí zákona<sup>339</sup> jsou evropské předpisy nadále implementovány zákony, prováděcí předpisy v nich v souladu s čl. 78 a 79 odst. 3 Ústavy spatřují svůj právní základ. K tomu přispívá i procedura pro implementaci evropského práva stanovená Metodickými pokyny vlády.<sup>340</sup> Eventuální využití přímého zmocnění z evropského práva k vydávání prováděcích předpisů<sup>341</sup> pak klade vyšší nároky jak na loajalitu příslušných orgánů, tak na aktivitu Parlamentu při pokračování v jeho roli primárního určování vnitrostátní formy, a v případě uvážení i obsahu, implementace evropského práva.

---

<sup>338</sup> Viz nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/95, ze dne 11. října 1995, tzv. malé pivovary.

<sup>339</sup> Viz Kysela, J. In: Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintz, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: *Teorie a praxe tvorby práva...*, str. 331-332.

<sup>340</sup> Metodické pokyny pro zajišťování prací při plnění legislativních závazků vyplývajících z členství České republiky v Evropské unii (Příloha č. 1 k usnesení vlády ze dne 12. října 2005 č. 1304).

<sup>341</sup> Srov. obecné vymezení pojmu implementační předpis v čl. 2 odst. 2 písm. d) Metodických pokynů... a připuštění, aby implementační úprava měla ve výjimečných případech i formu jiného než právního předpisu, viz čl. 14 tamtéž.

## 9. Aplikace principu přednosti orgány moci výkonné a soudy

Již v druhé polovině devadesátých let minulého století byly judikaturou ESD dovozeny jak negativní, tak pozitivní závazky plynoucí z evropského práva pro všechny vykonavatele veřejné moci (nejen pro soudy, ministerstva a správní úřady, ale i pro samosprávu<sup>342</sup> či osoby soukromého práva, na které byl výkon státní nebo obecně veřejné moci přenesen<sup>343</sup>). V určitých případech se mohou vztahovat i na další osoby veřejného a soukromého práva (např. odbory, státní podniky či penzijní fondy). Vzhledem k tématu práce jsou důležité pozitivní povinnosti obecně založené článkem 10 SES, úzce však související s principem přednosti. Vedle negativní povinnosti neaplikovat evropskému právu odporující národní předpis tak byla mj. dovozena i povinnost z vlastní iniciativy jednat jako orgán Společenství,<sup>344</sup> povinnost prosazovat a doplňovat dosažení cílů i těch evropských norem, jež nemají přímý účinek,<sup>345</sup> a povinnost eurokonformní interpretace. Důsledky principu přednosti se pak nejvíce projevují v situacích, ve kterých orgány aplikující evropské právo postupují z hlediska národního práva (zdánlivě) *ultra vires* a/nebo *contra legem*.

Na rozdíl od normotvorby je zkoumání aplikace práva přes podrobnější úpravu ztíženo nedostatkem informací o aplikační praxi správních orgánů. I domácí literatura na toto téma je skromnější. V zahraniční literatuře se v souvislosti s administrativní vnitrostátní aplikací práva v evropských podmínkách věnuje pozornost otázkám jednotné aplikace evropského práva při existenci různých procesních předpisů,<sup>346</sup> problému ztráty jednoty státní vůle,<sup>347</sup> či jevu

---

<sup>342</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 96/81, *Komise proti Nizozemsku*, ze dne 25. května 1982, kde bylo uznáno, že členské státy mohou delegovat pravomoci pro implementaci evropského práva oblastním či místním orgánům, a rozhodnutí ESD ve věci 103/88, *Costanzo*, ze dne 22. června 1989, podle kterého mají správní orgány, včetně územní samosprávy, stejně jako soudy povinnost neaplikovat národní normu kolidující s evropským právem.

<sup>343</sup> Rozhodnutí ESD ve věci 271/82, *Auer*, ze dne 22. září 1983, týkající se zápisu do komory zvěrolékařů.

<sup>344</sup> V případech záležitostí, které nesnesou odkladu, konkrétně v právu životního prostředí - rozhodnutí ESD ve věci 32/79, *Komise proti Spojenému království*, ze dne 10. července 1980, kde, ačkoli uplynula doba, na kterou byly vydány sekundární evropské předpisy, a aniž by byly prodlouženy nebo obnoveny na další období, byly členské státy a jejich orgány uznány za povinné nadále jednat k dosažení obecně stanovených zájmů Společenství.

<sup>345</sup> V podrobnostech viz Temple Lang, J.: *The Duties of National Authorities under Community Constitutional Law*. *European Law Review* 2/1998, str. 109 a n., v české literatuře např. Svoboda, P.: *Úvod do evropského práva...*, str. 109 a n.

<sup>346</sup> Zajímavý je například protiklad harmonizace procesních předpisů členských států, o kterou mají zájem i nadnárodní obchodní společnosti, a možnosti vzájemného učení se a hledání nejlepšího modelu v podmínkách horizontálního pluralismu. V podrobnostech viz Ladeur, K.-H.: *Introduction: Conflict and Cooperation between European Law and the General Administrative Law of the Member States*. In: Ladeur, K.-H. (ed.): *The Europeanisation of Administrative Law. Transforming national decision-making procedures*. Ashgate, Aldershot 2002, str. 8 a n.

<sup>347</sup> Von Bogdandy, A.: *Links between National and Supra-national Institutions: A Legal View of a New Communicative Universe*. In: Kohler-Koch, B. (ed.): *Linking EU and National Governance*. Oxford University Press, Oxford 2003, str. 25 a n.

označovanému jako „double loyalty“, dvojí loajalita,<sup>348</sup> kde se národní administrativy ocitají v postavení „sluhy dvou pánů.“ Naopak, aplikace práva soudy s ohledem na evropskou integraci byla předmětem mnohých studií,<sup>349</sup> a proto se zde omezím spíše na jejich analýzu a shrnutí.

V první části kapitoly budou uvedeny společné aspekty pro přednostní aplikaci evropského práva správními orgány i soudy, další se zaměří na rozdíly vyplývající zejména z jejich různé míry nezávislosti při rozhodování.

## Společné otázky aplikace principu přednosti z hlediska českého práva

Vzhledem k významnosti rozhodnutí Ústavního soudu ČR i pro související právní věci, a také na základě několika rozhodnutí Nejvyššího správního soudu,<sup>350</sup> se lze domnívat, že soudy jako orgány aplikace práva zakládají působení evropského práva primárně na čl. 10a Ústavy. Nikoli tedy na jiných člancích Ústavy nebo nezprostředkovaně na základě evropského práva samotného.<sup>351</sup> Jeví se tak nadále být primárně orgány České republiky a až následně Evropské unie.

Tato teze by měla tím spíše platit i u správních orgánů. Tam je však zjištění právního základu jejich aplikace evropského práva z důvodu praktické nepublikace rozhodnutí obtížnější. Paradoxně proto působí, že ze tří literaturou nejčastěji uváděných profilových rozhodnutí dvě<sup>352</sup> poukazují pouze obecně na princip přednosti evropského práva. Toto specifikum může být dáno jak zřejmostí rozporu v předmětných normách, tak věcnou působností v oblasti hospodářské soutěže a zemědělské politiky, jež jsou dlouhodobě úzce spojeny s evropským právem. Na rozdíl od nich byl třetí případ, spočívající ve vytvoření pátého procesního postupu Ministerstvem vnitra ve věcech řízení podle zákona o azylu, podroben

---

<sup>348</sup> B. de Witte označil důsledky výše uvedeného rozhodnutí Constanzo ve vymanění se správních úřadů z bezvýjimečné poslušnosti národnímu právu za ústavněprávní herezi z pohledu členských států (De Witte, B.: Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order. In: Craig, P., de Búrca, G. (eds.): The Evolution of EU Law..., str. 192.

<sup>349</sup> K nejnovějším patří Claes, M.: The National Courts' Mandate in the European Constitution...

<sup>350</sup> Z poslední doby se jedná o rozhodnutí č.j. 8 Afs 29/2008 z 31. prosince 2008. Na rozdíl od něj Nejvyšší soud se v novějších případech při provádění eurokonformní interpretace odvolává výlučně na judikaturu ESD, zejména na výše uvedené rozhodnutí *CILFIT*, a příslušné sekundární právo (viz např. usnesení Nejvyššího soudu sp. zn. 29 Odo 164/2006, ze dne 31. ledna 2008).

<sup>351</sup> Což by představovalo absolutní ztotožnění se s judikaturou ESD.

<sup>352</sup> Rozhodnutí Úřadu pro ochranu hospodářské soutěže R 50/2004 a vyjádření Státní zemědělské a potravinářské inspekce dostupné na <http://www.szpi.gov.cz/ViewFile.aspx?docid=1006604>

kritice ze strany Nejvyššího správního soudu z důvodu neexistence skutečného obsahového rozporu mezi národním a evropským právem.<sup>353</sup>

I při alternativě aplikace principu přednosti odvozené od čl. 10a Ústavy však může první kolize vzniknout v souvislosti s kompetencí daného orgánu. Problém byl shledán<sup>354</sup> ve formulaci čl. 79 odst. 1 Ústavy, který na rozdíl od čl. 95 Ústavy<sup>355</sup> váže působnost ministerstev a jiných správních úřadů na (explicitní) zákonný základ. Tj. zatímco soudy jsou oprávněné bez omezení nalézat právo i v mezinárodních smlouvách, které jsou součástí právního řádu, správní úřady mohou aplikovat mezinárodní smlouvy pouze v rámci své zákonem stanovené působnosti. Byla-li však určitá část jejich kompetence přenesena na Evropskou unii, mohou být pravomoci v přenesené oblasti zpětně založeny přímo evropským právem, a nikoli zákonem? To vše by se vystupňovalo při striktním pojmání čl. 10a Ústavy pouze jako jednostranného kompetenčního zmocnění k přenesení pravomocí na mezinárodní organizaci nebo instituci. Avšak i Ústavní soud potvrdil částí doktríny<sup>356</sup> zastávaný názor o obousměrném účinku čl. 10a Ústavy. Z toho vyplývá, že i evropské práva samo může být právním důvodem jednání správních orgánů. To má rovněž své praktické důsledky: vzhledem k omezenosti materiálních i personálních zdrojů evropských institucí nadaných exekutivní pravomocí musí se evropské právo spoléhat primárně na decentralizovanou aplikaci orgány členských států, jak plyne nejobecněji ze zásady loajality v čl. 10 SES.

Vzhledem k typovému vymezení působnosti orgánů veřejné moci se mnohem konkrétnějším problémem stává vztah k principu vázanosti státní moci zákonem.<sup>357</sup> Můžeme rozlišit tři základní situace. Nejjednodušší se pro řešení zdají být případy obdobné s aplikací norem mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy: evropská norma bude mít přednost před kolidující národní normou.<sup>358</sup> Na základě obousměrného působení čl. 10a Ústavy lze odůvodnit i druhý případ, tzv. redelegaci/zpětnou delegaci některých přenesených pravomocí, ačkoli

---

<sup>353</sup> Srov. Bobek, M.: Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna nebo postupný průsak?..., str. 369-370.

<sup>354</sup> Mlsna, P.: Novela zák. č. 309/1999 Sb. z pohledu práva ES/EU. Právní zpravodaj 10/2005, str. 10.

<sup>355</sup> Ačkoli se z hlediska disjunktnosti článků 10 a 10a Ústavy jeví být tento argument bezpředmětný, viz dále.

<sup>356</sup> Viz sedmou kapitolu pojednávající obecně o působení principu přednosti v českém právním řádu.

<sup>357</sup> Wintr, J.: Principy českého ústavního práva..., str. 18 a n. Širší úvahu o dopadech členství České republiky v EU obsahuje článek V. Pavlíčka: Svrchovanost zákona v Evropské unii? In: Gerloch, A., Maršálek, P.: Zákon v kontinentálním právu. Eurolex, Praha 2005, str. 53 a n.

<sup>358</sup> Posledním obecným autorem známým příkladem je neaplikace § 17 odst. 1 devizového zákona, který se do uplynutí přechodného období ve Smlouvě o přistoupení České republiky k EU dne 1. května 2009 nepodařilo novelizovat, resp. bez náhrady zrušit, a který je v rozporu se svobodami volného pohybu podle SES. Výslovně to na svých internetových stránkách uvádí i Ministerstvo financí, viz [http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/devizove\\_predpisy\\_48807.html](http://www.mfcr.cz/cps/rde/xchg/mfcr/xsl/devizove_predpisy_48807.html).

nabytý evropský charakter jim kromě přednosti přidává i další pro evropské právo typické vlastnosti. Otázkou je, co v případě pravomocí, které daný orgán před přenesením neměl a případně ani nemohl mít.<sup>359</sup>

Navíc, čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny omezují výkon státní moci nejen požadavkem zákonného zmocnění, ale i způsobem zákonem stanoveným. Tento požadavek naráží na teleologickou a finální povahu mnohých evropských norem, jež stanoví primárně výsledky a málokdy postupy, odvolávající se mj. na procesní autonomii členských států. Názorným příkladem může být postup Ministerstva vnitra v otázkách žádosti o azyl státních příslušníků jiných členských států.<sup>360</sup>

Výše uvedené postupy lze (vedle dovolání se evropského práva) legitimizovat s ohledem na potřebu a možnosti vyplňování mezer v právu. Tam, kde se jedná o práva jednotlivce, je stát povinen zabezpečit jim reálnou možnost jejich uplatnění.<sup>361</sup> Naopak, kde se jedná o postup veřejné moci proti jednotlivci, musí nutně převážít principy typu *nullum crimen, nulla poena sine lege* či *lex retro non agit* s výjimkou pozdější příznivější úpravy.<sup>362</sup>

Přesto zůstává sporná skupina případů, v níž nefigurují jednotlivci, ale jiné zájmy EU, což může být ochrana hospodářské soutěže, ale i životního prostředí. Zatímco v první oblasti vzhledem k dlouhému vývoji existuje podrobná právní úprava, vysvětlující sdělení i ustálená judikatura k právům a povinnostem národních orgánů, právo životního prostředí v obdobné míře usazené není. Navíc zde existuje i řada mezinárodních smluv, zčásti transponovaných sekundárním evropským právem, zčásti právem národním. Může pak dojít k situaci, kdy jsou

---

<sup>359</sup> Úvahy tohoto druhu se objevily v souvislosti s Římským statutem Mezinárodního trestního soudu, viz Kysela, J.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In: Gerloch, A., Wintr, J.: Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR..., str. 56.

<sup>360</sup> Ačkoli byl tento postup Nejvyšším správním soudem kritizován (viz výše), ukázal možnou cestu v případech, kdy výsledek požadovaný evropským právem skutečně nebude možné dosáhnout v mezích práva vnitrostátního. Zde se jednalo o to, že tehdejší znění zákona o azylu znalo pouze čtyři způsoby vyřizování žádostí o azyl (udělení azylu, neudělení azylu, zamítnutí žádosti jako zjevně nedůvodné a zastavení řízení), z nichž ale žádná *stricto sensu* neodpovídala důsledkům Protokolu o poskytování azylu státním příslušníkům EU, podle kterého mají členské státy pro účely azylu navzájem postavení bezpečných zemí původu, a takové žádosti Ministerstvo vnitra začalo odmítat jako nepřípustné. V podrobnostech viz rozhodnutí NSS sp. zn. 3 Azs 259/2005 – 42, ze dne 19. července 2006.

<sup>361</sup> Argumentace částečně založená na principu *zakazu denegationis iustitiae*. K tomu viz Wintr, J.: Říše principů. Karolinum, Praha 2006, str. 253-4.

<sup>362</sup> Příkladem přitahujícím pozornost i kvůli jeho hlavnímu aktéru je rozhodnutí ESD ve spojených věcech C-387/02, C-391/02 a C-403/02, *Berlusconi*, ze dne 3. května 2005. Poté, co se stal premiérem, byla přijata úprava, která uvedla předtím souladné italské právo obchodních společností do rozporu s právem evropským, a ve svém důsledku znemožnila trestní stíhání pro určité porušení pravidel vedení účetnictví. Přednostní aplikace evropského práva nebyla v řízení před italskými soudy podle ESD možná z důvodu trestněprávního principu *lex retro non agit* zahrnujícího však výjimku ve prospěch pozdější, pro pachatele příznivější, právní úpravy.



národní orgány podle judikatury ESD povinny zasáhnout i na ochranu obecně formulovaného zájmu bez ohledu na vnitrostátní hmotněprávní či procesní úpravu právě s odkazem na povahu evropského práva.

Zdá se tedy, že autonomní povaze evropského práva nelze stavět do cesty požadavky čl. 2 odst. 3 Ústavy a 2 odst. 2 Listiny jako takové. Naopak, je na národním zákonodárci, aby uvedl vnitrostátní právo do souladu se svými závazky z členství v EU. Do té doby se bude v maximální možné míře uplatňovat princip přednosti evropského práva. Korigovat jej však budou další principy, zejména ty vztahující se k právní jistotě a sankcím.

Ve všech případech aplikace evropského práva mohou vyvstat problémy s jeho otevřenou povahou, jak je popsal Z. Kühn: s ohledem na historickou zkušenost lze u národních orgánů předpokládat nadměrný důraz na doslovný výklad právního předpisu, nechť k teleologickým úvahám a neochotu aplikovat cokoli jiného, než je text zákona.<sup>363</sup> Obecnějším problémem, který je ale palčivěji vnímán v jiných jurisdikcích, je i příslušnost k určitému právnímu systému a podsystemu.<sup>364</sup> Zejména rozdíly mezi obecným správním právem se mohou projevit v různé aplikaci evropského práva, přestože jeho přednost bude všude uznávána.<sup>365</sup>

### **Specifické důsledky principu přednosti při aplikaci evropského práva správními úřady**

V předchozím textu jsem se pokusila naznačit, že dání přednosti normě evropského práva zásadně nemusí působit problém ani z hlediska vnitrostátního právního řádu. Vyšší nároky mohou být kladeny na správní úřady v případě potřeby poměrování evropského práva, kde by toto nemělo být slepě aplikováno bez přihlédnutí k tomu, zda neexistují legitimní důvody pro odchylnou národní úpravu (viz předchozí kapitola). Právě zde se může projevit postavení správních úřadů jako sluhů dvou pánů – evropského i národního práva. Ať již upřednostní princip přednosti či proti němu stojící legitimní důvod, mění se jejich charakter a úloha v ústavním právu.

Ministerstva a jiné správní úřady jsou totiž podle českého ústavního práva vázány celým právním řádem i vnitřními instrukcemi vlády a nadřízených správních úřadů.<sup>366</sup> To má

---

<sup>363</sup> Kühn, Z.: Teoretické problémy aplikace komunitárního práva v nových členských státech. Právní fórum 9/2005, str. 342.

<sup>364</sup> Obecně k členění právních systémů viz Knapp, V.: Velké právní systémy. C. H. Beck, Praha 1996.

<sup>365</sup> K těmto otázkám ve vybraných členských státech viz Ladeur, K.-H. (ed.): The Europeanisation of Administrative Law. Transforming national decision-making procedures...

<sup>366</sup> K podrobnostem viz Wintr, J.: Principy českého ústavního práva..., str. 87.

mj. za cíl zajistit jednotu výkonu státní moci, sledování vrcholnými ústavními orgány stanovených cílů a politik, které se z velké části mohou odvíjet od výsledků voleb.

Naproti tomu z hlediska evropského práva princip přednosti znamená nejen přednostní aplikaci norem, ale i politik a cílů<sup>367</sup> evropského práva v rámci činnosti národních orgánů. Vytváří se tak nová evropská struktura administrativy, na jejímž pomyslném vrcholu stojí Komise a která je dále složená z evropských agentur, celoevropských úřadů, národních správních úřadů i nezávislých orgánů.<sup>368</sup> V této komplexní struktuře se národní správní úřady dostávají do nových vztahů a pozic neomezených na hierarchickou strukturu národní administrativy. Princip přednosti evropského práva za účelem jeho jednotné aplikace tak vedle odstraňování hranic právních řádů odstraňuje i rozdíly v členských státech sledovanými cíly a vyvazuje národní orgány z vedení a dohledu národní vlády vytvořené na základě výsledku voleb.

Další narušení řídicích vztahů ve státech spočívá v podílu ministerstev na tvorbě evropského práva,<sup>369</sup> které budou tyto úřady následně samy prosazovat. Přesouváním agendy na evropskou úroveň obcházejí jinak na národní úrovni nevyhnutnou diskusi s jinými dotčenými resorty a vzdalují se i od kontroly veřejnosti představované zejména zájmovými sdruženími.

V české právní vědě a praxi zatím pouze částečné řešení pro oblast norem představuje „přiměřenost v aplikační přednosti“ evropského práva a její pojmání jako ultima ratio – „neaplikace vnitrostátní úpravy by měla být pro správní orgán skutečně až poslední možností, vyhrazenou pro případ, kdy není možné dosáhnout respektování práva Společenství za pomoci stávajících postupů vnitrostátního práva, pokud možno také souladně vyloženého.“<sup>370</sup>

Je na uvážení, zda pozitiva shledávaná vedle jednotné aplikace zejména v možnosti zohlednění dotčených zájmů v ostatních členských státech<sup>371</sup> nebo ve vzájemném učení se a hledání nejlepších modelů v jednotlivých sektorech napříč EU jsou s to vyvážit volnost nabytou

<sup>367</sup> I vzhledem k stále častěji používaným tzv. novým metodám vládnutí (new modes of governance).

<sup>368</sup> Podrobně se evropské správě věnuje např. Eduardo Chiti, viz např. An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies. Common Market Law Review 5/2009, str. 1395 a n.

<sup>369</sup> Rainer Nickel i z tohoto důvodu označuje evropskou administrativu za normotvornou hydry (Nickel, R.: Participatory Governance and European Administrative Law: New Legal Benchmarks for the New European Public Order. EUI Working Paper LAW No. 2006/26, dostupné na: [www.eui.eu](http://www.eui.eu), str. 6).

<sup>370</sup> Srov. Bobek, M.: Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna nebo postupný průsak?..., str. 370, s odkazem na rozsudek NSS sp. zn. 3 Azs 259/2005-42, ze dne 19. července 2006.

<sup>371</sup> S ohledem na množství extrateritoriálních dopadů vnitrostátních právních úprav v úzce propojeném vnitřním trhu, ale i v oblastech jako je ochrana životního prostředí či risk management.

správními úřady. Ty si do značné míry mohou samy zvolit, cíle kterého „pána“ budou sledovat. Navíc, rozbití jednoty státní správy se může negativně projevit v konfliktech při přednostní aplikaci evropského práva vytvořeného bez zohlednění dalších relevantních faktorů existujících v členských státech, sledování kterých je ale svěřeno jiným národním orgánům. I to může být zdrojem legitimních důvodů na národní úrovni, kterými lze vyvažovat princip přednosti evropského práva.

## **Specifické důsledky principu přednosti při aplikaci evropského práva českými obecnými soudy**

Zatímco správní úřady, s výjimkou nezávislých, jsou vždy alespoň formálně podřízeny hierarchické státní struktuře, pro soudy je pojmovým znakem jejich nezávislost. Jsou vázány pouze zákony a mají aplikovat i podzákonné právní normy, nejsou-li v rozporu s normami vyšší právní síly. Z hlediska přednosti evropského práva to má důležitý význam, jelikož zde nevystává výše uvedený problém dvojí loajality. I proto se Soudnímu dvoru staly cennými společníky při prosazování evropského práva. ESD jim vytvořil doktríny umožňující odůvodnit přímý účinek a přednost evropského práva před národním, které tyto soudy postupně akceptovaly.<sup>372</sup>

Způsob, jakým by podle ESD měly národní soudy evropské právo aplikovat, se v různých oblastech různí.<sup>373</sup> Z hlediska českého právního řádu je ale důležité, že znění článku 95 Ústavy bylo euronovelou upraveno tak, že jeho výklad nemůže kolidovat s ustálenou judikaturou ESD týkající se přednosti evropského práva. Z disjunktního vztahu<sup>374</sup> článků 10 a 10a Ústavy totiž vyplývá,<sup>375</sup> že na aplikační přednost evropského práva se nevztahuje ani postup podle čl. 95 odst. 1 Ústavy, a už vůbec ne podle čl. 95 odst. 2 Ústavy.<sup>376</sup>

Procesně tak český právní řád upravuje pouze zvláštní povinnost soudu přerušit řízení, pokud se rozhodl, že požádá ESD o rozhodnutí o předběžné otázce.<sup>377,378</sup> Zbývá tedy možnost vnitrostátně pojímat pravomoci českých obecných soudů vyplývající z evropského práva jako

---

<sup>372</sup> Podrobný přehled tohoto procesu v tzv. starých členských státech podává publikace Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H. (eds.): *The European Courts & National Courts. Doctrine and Jurisprudence*. Hart Publishing, Oxford 1997.

<sup>373</sup> K tomu viz Claes, M.: *The National Courts' Mandate in the European Constitution...*, str. 119 a n.

<sup>374</sup> Kysela, J.: *K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR...*, str. 531.

<sup>375</sup> Srov. i usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 12/08, ze dne 2. prosince 2008.

<sup>376</sup> A to ani při interpretačním rozšíření ústavního pořádku nálezem Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 44/02, ze dne 24. června 2003.

<sup>377</sup> § 109 odst. 1 písm. d) OSŘ, který v poznámce pod čarou, jež nemá normativní charakter, odkazuje na čl. 35 odst. 1 SEU, čl. 234 SES a čl. 150 SESAE, a jemu korespondující § 48 odst. 1 písm. e) SŘS.

<sup>378</sup> K předběžné otázce v podrobnostech viz Bobek, M., Komárek, J., Passer, J., Gillis, M.: *Předběžná otázka v komunitárním právu...*

důsledek obousměrného účinku čl. 10a Ústavy a snad i jejich povinnosti, jakožto orgánů ČR, dodržovat podle čl. 1 odst. 2 Ústavy závazky z mezinárodního a per analogiam nebo a fortiori<sup>379</sup> i evropského práva. Třetí možností je založit tyto pravomoci výlučně na čl. 10 SES a ustanoveních o předběžné otázce.

V konkrétních případech je pak základní a v praxi pravděpodobně nejčastější povinností obecných soudů povinnost neaplikovat ustanovení českého právního řádu, které je v rozporu s právem evropským. Vzhledem k tomu, že derogační pravomoc je z českých soudů vyhrazena pouze soudu ústavnímu,<sup>380</sup> nevzniká na úrovni obecných soudů spor, zda by mohly případně ustanovení českého práva přímo rušit pro rozpor s právem evropským.<sup>381</sup>

Na opačném konci spektra je povinnost bezprostředně aplikovat evropskou normu mající přímý účinek bez ohledu na národní právo, které by tomu bránilo či nikoliv. Mezi těmito body se nachází „škála případů, v nichž je od soudů a národních orgánů vyžadována určitá míra *kreativity*“,<sup>382</sup> kterou představuje i eurokonformní interpretace. S principem přednosti specificky souvisí i pravomoci soudů ve věcech odpovědnosti státu za škody způsobené jednotlivci nedodržením vlastních povinností z evropského práva, vyplývajících mj. z důsledků principu přednosti pro všechny národní orgány, včetně těch normotvorných.<sup>383</sup>

Jakým způsobem soudy výše uvedené požadavky naplní, záleží tedy do značné míry na nich samých. Procesně jim normotvůrce svým mlčením dal snad nejširší možné zmocnění. Objektivním limitem může být jednak judikatura Ústavního soudu jakožto strážce ústavnosti nejen předpisů, ale i výkonu státní moci, a jednak eventuální existence vnitrostátní normy, před kterou by z důvodů uvedených v předchozí kapitole evropské právo nemělo mít přednost.

Za subjektivní limity byly v literatuře shledávány nezkušenost, přetrvávající důraz na silný právní formalismus, a vůbec „určení toho, kdy je vlastně komunitární právo relevantní a jaké pravidlo komunitárního práva má být aplikováno.“<sup>384</sup> Na základě srovnání s jinými členskými státy se však lze domnívat, že postupem času se soudci stanou sebevědomějšími i

---

<sup>379</sup> Podle toho, kterou koncepci evropského práva zastáváme.

<sup>380</sup> A potenciálně možná v případě Nejvyššího správního soudu podle čl. 87 odst. 3 písm. a) Ústavy.

<sup>381</sup> K obecné diskusi ohledně takové soudní derogační pravomoci viz Claes, M.: *The National Courts' Mandate in the European Constitution...*, str. 109-111, a literaturu tam uvedenou.

<sup>382</sup> Claes, M.: *The National Courts' Mandate in the European Constitution...*, str. 114, zvýraznění doplněno autorkou. K příkladům jednotlivých povinností viz úvod této kapitoly.

<sup>383</sup> K této problematice viz obecně Malíř, J.: *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie...*

<sup>384</sup> Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: *Teorie a praxe tvorby práva...*, str. 350 a n.

v otázkách evropského práva, což se projeví jak úbytkem počtu podaných předběžných otázek a častějším používáním doktríny *acte clair* a/nebo *éclairé*,<sup>385</sup> tak možným zvýšením jejich kontroly Ústavním soudem na základě ním aplikovaných doktrín o vztahu evropského a národního práva.

---

<sup>385</sup> Ramos Romeu, F.: Law and Politics in the Application of EC Law: Spanish Courts and the ECJ 1986-2000. *Common Market Law Review* 2006, str. 395 a n.

## 10. Princip přednosti a jeho důsledky v judikatuře Ústavního soudu

Princip přednosti jakožto produkt ESD - „ústavního“ soudu na evropské úrovni - postupem let nabíral na významu a účincích. Ačkoli se na přelomu osmdesátých a devadesátých let po rozhodnutích italského<sup>386</sup> a německého<sup>387</sup> ústavního soudu a francouzské Státní rady<sup>388</sup> mohlo zdát, že jeho nejproblematictější odpůrci složili zbraně, nová vlna resistance se zvedla s Maastrichtskou smlouvou.<sup>389</sup> A to navíc i ve státech, jež do té doby neměly s přiznáním plné aplikace evropského práva žádný větší problém, jako byla např. Belgie.<sup>390</sup> Uvedené skutečnosti svědčí proti argumentu, že ČR přistoupila k EU v době, kdy byla doktrína přednosti jednoznačně formulována a akceptována, a proto by jí český Ústavní soud neměl klást odpor.

Doktrína principu přednosti byla nejdříveji akceptována v úzkém období široké podpory vnitřního trhu, který ale nepřekračoval (resp. alespoň nikoli výrazně či nekontrolovaně) ekonomické mantinely. S každým novým rozšířením působnosti evropského práva, k němuž může dojít i bez ingerence zástupců členského státu v evropských orgánech, je legitimní prozkoumat, nakolik se to slučuje s domácí ústavou. Ani případný rozpor s jejím obsahem ale nemusí být nepřekonatelnou překážkou. Vyžaduje pouze ujištění se o dostatečném novém konsensu lidu (přímo anebo prostřednictvím jeho zástupců), že má zájem na určité změně stávajících pravidel výkonu státní a části veřejné moci, která byla pro svou důležitost zakotvena v ústavách.

Národní ústavní soudy se staly významnými vyvažovacími činiteli po oslabení vlivu národních parlamentů a pak i jednotlivých států nejen na tvorbu evropského práva, ale i jeho vlastnosti dané převážně judikaturou ESD. Na úrovni členských států byly totiž mnohé

---

<sup>386</sup> Rozhodnutí italského Ústavního soudu ve věci *Granital* ze dne 8. června 1984, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 642 a n.

<sup>387</sup> Rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu ve věci *Wünsche Handelsgesellschaft*, ze dne 22. října 1986, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 462 a n.

<sup>388</sup> Rozhodnutí francouzské Státní rady ve věci *Nicolo* ze dne 20. října 1989, citováno dle Oppenheimer, A. (ed.): *The relationship between European Community law and national law: the cases...*, str. 335 a n.

<sup>389</sup> V podrobnostech viz Oppenheimer, A.: *The Relationship between European Community Law and the National Law: The Cases*. Vol. 2..., str. 8 a n.

<sup>390</sup> Rozhodnutí Arbitrážního soudu č. 12/94 ze dne 3. února 1994, *Evropská škola*, citováno dle: Oppenheimer, A.: *The Relationship between European Community Law and the National Law*. Vol. 2..., str. 155 a n.

evropské tendence sledovány s jistou nevolí,<sup>391</sup> avšak cena případného vzepření se rozhodnutí ESD je dost vysoká. Spočívá nejen v ztrátě reputace ve vztahu k ostatním členským státům, ale jeví se současně jako pohrdání vlastními soudy, které vynášejí konečná rozhodnutí (podle návodu ESD podaného v rozhodnutí o předběžné otázce). Dále zde existuje finanční hrozba jak v udělení pokuty od ESD, tak v povinnosti nahradit škodu způsobenou porušením evropského práva stěžovatelům: zkrátka v krátkodobém horizontu odpor jednoho členského státu nemá šanci na úspěch bez mezivládní spolupráce, která by eventuálně změnila problematickou evropskou úpravu.<sup>392</sup> Stejně jako kdysi ESD, národní ústavní soudy dnes vytvářejí své teorie o vztahu evropského a národního práva, které by případně umožnily vzepřít se působení evropského práva alespoň do doby výslovné změny konsensu stojícího za zněním národní ústavy.

Do určité míry se výše nastíněnou cestou vydal i český Ústavní soud. Vzhledem k tématu práce bude předmětem této kapitoly rozbor nejvýznamnějších nálezů souvisejících s aspekty principu přednosti evropského práva v českém právním řádu (kapitoly sedm až devět) a vztahu českého a evropského práva obecně.

Jistou limitací této kapitoly je skutečnost, že na necelých čtyřech desítkách rozhodnutí Ústavního soudu vztahujících se k evropskému právu, není možné plně pochopit orientaci Ústavního soudu ve všech aspektech, jimiž se tato kapitola zabývá. Rovněž nelze s jistotou tvrdit, že Ústavní soud v průběhu patnácti let zamýšlel všechny důsledky, jež budou dále dovozovány. Přesto bude mou snahou číst je jako Dworkinem popsanou „chain novel“,<sup>393</sup> tedy hledání významu v celku, kdy pozdější rozhodnutí zpětně ovlivňují čtení dřívějších. Nevýhodou tohoto postupu ale je, že nejen v případě nové právní úpravy, ale i při vybočujícím rozhodnutí, je nutné se vrátit opět na začátek a hledat nové možné interpretace tam, kde byly původně přehlíženy. S tím souvisí i výhrada časové podmíněnosti výkladu ke dni posledního zkoumaného rozhodnutí a důraz na pochopení, nikoli hodnocení, těchto rozhodnutí.

## **K právnímu základu působení principu přednosti**

Otázka principu přednosti a konkrétně jeho právního základu, se stala explicitně relevantní v judikatuře Ústavního soudu až po přistoupení České republiky k EU. Do té doby Ústavní soud k evropskému právu poměrně podrobně přihlížel v rámci interpretace,

<sup>391</sup> Např. Helmut Kohl s ohledem na některá rozhodnutí ESD ve věci sociálního zabezpečení navrhl, aby členské státy zvážily možnost omezení pravomocí ESD. (srov. Malenovský, J.: Triptych zobrazování Soudního dvora ES: arbitr, „motor integrace“ nebo „velký manipulátor“? Právník 10/2007, str. 1079).

<sup>392</sup> Pollack, M. A.: The engines of European integration: delegation, agency and agenda setting in the EU. Oxford University Press, Oxford 2003, str. 176.

<sup>393</sup> Dworkin, R.: Law's empire. Fontana Press, London 1991.

s výjimkou případů, kdy nařízení vlády bylo vydáno mimo zmocnění zákona a když zákon zúžil rozsah pravomocí České národní banky zakotvených v Ústavě,<sup>394</sup> a k argumentům spojeným s aproximací práva nebylo proto přihlíženo,<sup>395</sup> resp. to nemohlo odstranit rozpor s ústavním pořádkem.<sup>396</sup> V ostatních projednávaných věcech mu odkazy na primární a sekundární evropské právo včetně judikatury ESD sloužily jednak jako jeden z relevantních argumentů pro jeho rozhodnutí,<sup>397</sup> jednak k doložení legitimacy dané právní úpravy.<sup>398</sup> Naopak v případě shledání dostatečné racionality a legitimacy i mimo aproximaci, Ústavní soud upozornil, že argumentace evropským právem nebyla nutná.<sup>399</sup> Jiným případem dovolávání se evropského práva je odkaz na obecné zásady právní<sup>400</sup> prozařující do rozhodovací činnosti Ústavního soudu i před přistoupením.

Společné všem těmto prvním případům je, že Ústavní soud sice nepovažoval evropské právo za závazné, ale přisuzoval mu velký význam – s ohledem na jeho způsobilost převážit v případě vícerych interpretačních závěrů. Samo evropské právo, tj. ani plnění povinností z Asociační dohody, se však nemohlo stát právním základem pro normotvorbu, což plyne ze zrušení aproximujících prováděcích předpisů pro nedostatečné vnitrostátní zákonné zmocnění. Obdobně evropské právo nebylo dostatečným důvodem v případě interpretací neodstranitelného rozporu se zákonem nebo ústavním pořádkem. Třetím výrazným rysem Ústavního soudu je detailnost, s jakou již před přistoupením vykládá evropské právo, včetně odkazů na judikaturu ESD. Zdá se, že tyto tři aspekty (prosazování eurokonformní interpretace, důraz na právní základ a autonomní interpretace evropského práva) pokračují i po 1. květnu 2004, s tou výjimkou, že na základě čl. 10a Ústavy byly některé pravomoci orgánů ČR přeneseny na EU.

Budeme-li pokračovat chronologicky, další pro tuto kapitolu relevantní rozhodnutí se týkalo ústavní stížnosti v restituční věci, jejíž evropsko-právní rozměr spočíval v návrhu na předložení předběžné otázky Ústavním soudem ohledně výkladu čl. 6 odst. 1 SEU ve vztahu k námitce podjatosti a možnosti přenesení působnosti soudů na jiný členský stát EU.<sup>401</sup> Ústavní

---

<sup>394</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 59/2000, ze dne 20. června 2001.

<sup>395</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 45/2000, ze dne 14. února 2001, týkající se *stabilizace trhu s cukrem a produkčních kvót*.

<sup>396</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 39/01, ze dne 30. října 2002, tzv. *cukerné kvóty II*.

<sup>397</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 13/94, ze dne 23. listopadu 1994, ve věci zrušení *zákazu noční práce žen* a některých dalších ustanovení zákoníku práce.

<sup>398</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 3/95, ze dne 11. října 1995, tzv. *malé pivovary*.

<sup>399</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. III. ÚS 31/97, ze dne 29. května 1997, o *ukládání pokut soutěžitelům, zde Škodě-auto*, za zneužití dominantního postavení.

<sup>400</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 5/01, ze dne 16. října 2001, tzv. *mléčné kvóty*.

<sup>401</sup> Nález Ústavního soudu II. ÚS 14/04, ze dne 25. ledna 2006.



soud zde bez dalšího interpretoval evropské právo ve smyslu, že není soudem podle čl. 234 SES<sup>402</sup> a tedy nemá povinnost podat předběžnou otázku (tento názor později i pod vlivem doktríny korigoval)<sup>403</sup>, a že navíc daná otázka nespadá do působnosti evropského práva. Tím sice neodňal evropskému právu přednost, ale, pokračuje v praxi argumentace evropským právem, Ústavní soud naznačuje, že bude v určité míře autonomně interpretovat, co je podle něj v působnosti evropského práva a může mít přednost před právem národním.

Po těchto několika nálezech, z nichž lze dovozovat názory Ústavního soudu na vztah evropského a národního práva pouze nepřímo, následuje v krátkém sledu série rozhodnutí, ve kterých se Ústavní soud již explicitně vyjadřuje k principu přednosti. Vzhledem k tomu, že tato rozhodnutí byla hojně komentována v literatuře, budou zde shrnuty pouze klíčové body. V březnu 2006 rozhodl ve věci dalších *cukerných kvót*, kde se přiklonil na stranu zastánců čl. 10a Ústavy jakožto mostu mezi českým a evropským právem. Navíc zdůraznil, že „pokud jde o působení komunitárního práva ve vnitrostátním právu – je třeba přijmout takový přístup, který by nekonzervoval účinky komunitárního práva ve vnitrostátním právním řádu.“<sup>404</sup> Sice nikoli bezvýjimečně se tak přihlásil k argumentaci, jež uznává evropské právo jako autonomní právní systém se všemi důsledky z toho vyplývajícími (viz první kapitola).

V dvoutměsíčním intermezzu, kdy nebylo zřejmé, zda Ústavní soud potvrdí svou širokosáhlou doktrínu základu přednosti komunitárního práva i na právo unijní, rozhodoval zajímavý případ tzv. *obráceného důkazního břemene*. Mimo jiné se blíže vyjadřuje k významu čl. 1 odst. 2 Ústavy objevivšího se již v předchozím nálezu, avšak bez dalšího odůvodnění. Z argumentace, že se jedná o ústavní rámec povinnosti České republiky „promítnout do svého právního řádu závazky vyplývající z evropských směrnic“,<sup>405</sup> se lze domnívat, že Ústavní soud v něm spatřuje mj. vnitrostátní ustanovení odpovídající čl. 10 SES, tj. povinnosti loajality. Tímto však nejen posiluje zpětný účinek čl. 10a Ústavy, ale dává evropskému právu i další vnitrostátní meze vedle těch vztahujících se k otevření právního řádu. V rámci ústavněprávního závazku loajality musí totiž orgány České republiky dbát i dalších ustanovení Ústavy a ústavního pořádku vůbec.

---

<sup>402</sup> „Ústavní soud není v posuzovaném případě soudem poslední instance podle čl. 234 Smlouvy o založení Evropských společenství, neboť jeho úkolem není, aby poskytoval ochranu právům, nýbrž aby chránil ústavnost [čl. 83 Ústavy České republiky (dále jen "Ústava")], a ústavní stížnost není opravným prostředkem proti rozhodnutím obecných soudů.“ Nález Ústavního soudu II. ÚS 14/04, ze dne 25. ledna 2006.

<sup>403</sup> Srov. další nález ve věci *cukerných kvót* - sp. zn. Pl. ÚS 50/04, ze dne 8. března 2006: „... nezbavuje se do budoucna možnosti zaujmout k této otázce jednoznačnou odpověď, tj. předložit v jednotlivých typech řízení věc k posouzení ESD.“

<sup>404</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04, ze dne 8. března 2006.

<sup>405</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 37/04, ze dne 26. dubna 2006.

V jaké míře mohou a musí této své vnitrostátní povinnosti orgány České republiky dostat, bylo předmětem posledního velkého aposteriorního přezkumu ústavnosti tzv. *eurozatykače*.<sup>406</sup> V době rozhodování neexistoval sice převažující názor na možnost přednosti unijního práva (viz čtvrtá kapitola), nutno je ale si povšimnout limitace principu přednosti ze strany Ústavního soudu na přímo účinné předpisy a vypomáhání si čl. 1 odst. 2 Ústavy v případech ostatních. Avšak sám upozorňuje, že postup v rámci čl. 1 odst. 2 Ústavy je opačný: prvním krokem je využití domácí metodologie výkladu k zjištění, zda existuje několik možných interpretací ústavy, a pak zvolit ten výklad, který podporuje realizaci závazků České republiky z evropského práva (bod 82 a 83 nálezu). K otázce přednosti by se tudíž musel vymezit pouze při nemožnosti najít eurokonformní výklad nejducí výslovně proti textu domácího ustanovení.

Z těchto klíčových rozhodnutí vyplývá, že Ústavní soud se sice hlásí k pojetí principu přednosti tak, jak jej vykládá ESD, jeho vnitrostátní účinky však různým způsobem „adaptuje“ domácím podmínkám: tam, kde existují přímo účinné evropské normy,<sup>407</sup> zdá se být dostatečnou argumentace čl. 10a Ústavy a otevřením českého právního řádu. Čl. 1 odst. 2 Ústavy zde slouží pouze podpůrně jako vnitrostátní připomenutí povinnosti loajality. Naopak, tam, kde se jedná o ostatní evropské právo, ať již nemající přímý účinek, nebo u něhož je přímý účinek vyloučen, a dále u obecně formulovaných cílů EU a nepsaných obecných zásad společných členským státům, primát se zdá být na straně českého ústavního práva, které lze pouze do jisté míry „ohnout“ interpretací. Přednost takového evropského práva se zdá zakládat na čl. 1 odst. 2 Ústavy.

Vzhledem k neustále se prohlubující a rozšiřující judikatuře ESD založené i u eurokonformního výkladu výlučně na právu evropském zůstává otevřenou otázkou, jak dlouho je Ústavní soud schopen tento dvojí základ principu přednosti jednoho evropského práva udržet. Významnou roli sehraje pravděpodobně jak odmítání svého posuzování jakožto soudu povinného podle čl. 234 SES podat předběžnou otázku, tak jeho „autonomní“ interpretace evropského práva.<sup>408</sup>

---

<sup>406</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 66/04, ze dne 3. května 2006.

<sup>407</sup> Přičemž jednou z podmínek pro přímý účinek je jejich dostatečná konkrétnost.

<sup>408</sup> Srov. nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 36/05, ze dne 16. ledna 2007, tzv. *léková vyhláška*, kde Listinou zaručené právo na spravedlivý proces v konkrétním případě vykládá s odkazem na dvě rozhodnutí ESD v skutkově obdobných věcech, nebo usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 347/07, ze dne 7. března 2007, ve kterém Ústavní soud na základě interpretace evropského práva vyloučil pravomoc ESD vykládat právní úpravu v Trestněprávní úmluvě o korupci.

Uvedený přístup Ústavní soud potvrdil i v nálezu o *Lisabonské smlouvě* (zejm. body 113 a 114), kde přednostní aplikaci spojuje s bezprostřední použitelností a eurokonformní výklad s „principy evropské integrace a spolupráce komunitárních orgánů a orgánů členského státu.“<sup>409</sup> Ústavní soud tedy nereagoval na upozornění na sice ze striktního hlediska právně nezávazné Prohlášení č. 17 o přednosti unijního práva, které ale ve své podstatě shrnuje judikaturu ESD i vývoj negociací při změnách zakládacích smluv. Důsledky se pak mohou projevit při hodnocení aplikace práva, vyvstala-li by potřeba „vytvořit“ novou pravomoc za účelem prosazení norem nebo cílů evropského práva, jež nemají přímý účinek.<sup>410</sup> Eurokonformní interpretace pravděpodobně nebude dostačující ani z hlediska práva evropského, ani národního.

### Ústavní soud k normotvorbě ve vztahu k principu přednosti

Přes uvedenou nejednoznačnost právního základu působení evropského práva se Ústavní soud zdá být ve věcech rozdělení normotvorné kompetence striktním zastáncem autonomního charakteru evropského práva a jasných mezí přenesených pravomocí a/nebo působností. Uvedený rys se projevil nejvíce v rozdílech mezi posuzováním nařízení vlády regulujících produkci cukru před a po přistoupení. Zatímco do 1. května 2004 dbal, aby „pokud jde o potřebu přizpůsobit právní řád České republiky právu Evropských společenství, je třeba tak činit ústavně konformním způsobem,“<sup>411</sup> po přistoupení má mít primát evropské právo a v „rozsahu [přenesených] pravomocí, které realizují orgány ES, se pak omezily pravomoci všech příslušných vnitrostátních orgánů bez ohledu na to, zda se jedná o pravomoci normativní či individuálně rozhodovací.“<sup>412</sup>

Právní základ normotvorby vnitrostátních orgánů související s evropským právem je pak buď v právu národním, nebo v právu evropském,<sup>413</sup> podle rozsahu výkladu čl. 10a Ústavy.<sup>414</sup> Nutno však poznamenat, že vzhledem ke klauzulím flexibility a zjednodušení změny Smluv posuzovaným v nálezu o *Lisabonské smlouvě*, se tato ústavní delegační norma zdá být

<sup>409</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08, ze dne 26. listopadu 2008, s odkazem na nález o *eurozatykači* - nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 66/04, ze dne 3. května 2006.

<sup>410</sup> Srov. výstižný popis M. Claes o škále postupů, jež vedou k dání přednosti evropskému právu jako takovému před národním právem jako takovým, na který je odkazováno v předchozích kapitolách.

<sup>411</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 59/2000, ze dne 20. června 2001, týkající se *nezávislosti České národní banky při její péči o stabilitu měny*.

<sup>412</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04, ze dne 8. března 2006, tzv. *cukerné kvóty*.

<sup>413</sup> Srov. i dodatek k osmé kapitole.

<sup>414</sup> Působnost evropského práva je sice složité dovozována primárně z textu smluv a sekundárního práva zejména na základě judikatury ESD, přesto z hlediska národního práva zůstává klíčový rozsah jeho otevření se mj. zpětné delegaci pravomocí.

sama dostatečně flexibilní, když Ústavní soud výslovně netrvá na požadavku a kontrole dostatečné předvídatelnosti výkonu delegovaných pravomocí.<sup>415</sup>

Mezi Scyllou Komise a Charybdou Ústavního soudu se národní normotvůrce ocitá v případech implementace závazků z evropského, zejména sekundárního práva. Určí-li vzhledem k výše uvedenému názoru Ústavního soudu správně právní základ, musí v obou případech přesto vyhovět jak nárokům celého evropského práva, tak domácímu ústavnímu pořádku.<sup>416</sup> Vedle nepřehlednosti zhojování zdánlivých rozporů různě napjatou eurokonformní interpretací<sup>417</sup> totiž vyvstává otázka schopnosti smluv podle čl. 10a Ústavy implicitně měnit ústavní pořádek. K tomu se Ústavní soud, avšak bez podrobnější věcné argumentace, staví rezolutně negativně,<sup>418</sup> což zdá se souvisí i s jeho chápáním vztahu českého a evropského práva.

K výše uvedenému zatím spíše jako zajímavost přistupuje výtku ze strany Ústavního soudu o nesystémovosti konkrétní úpravy s ohledem na politické (sic!) závěry Rady EU předvídající budoucí evropskou úpravu v dotčené oblasti.<sup>419</sup>

## Ústavní soud k přednostní aplikaci evropského práva orgány veřejné moci

V rámci aplikační praxe ostatních orgánů veřejné moci lze za dva krajní body průniku evropského práva a pravomoci Ústavního soudu považovat protiústavní aplikaci evropského práva a na druhé straně jeho protiústavní neaplikaci. První situace v době dokončení tohoto textu nebyla Ústavním soudem konkrétně posuzována, pouze jí teoreticky jako možnou předjímá.<sup>420</sup> Naopak, druhá situace je mnohem častější, protože Ústavní soud jednak výslovně zdůrazňuje čl. 1 odst. 2 Ústavy jako vnitrostátní základ povinnosti loajality působící podpůrně při bezprostřední aplikaci evropského práva a současně jako základ eurokonformní interpretace (viz výše). Svévolné či *prima facie* nesprávné odmítnutí položení předběžné

<sup>415</sup> Srov. rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu k *Lisabonské smlouvě* ze dne 30. června 2009, dostupné na [www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208en.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208en.html).

<sup>416</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 50/04, ze dne 8. března 2006.

<sup>417</sup> Viz zejména problém výkladu pojmů „vydání“ a „předání“ v rozhodnutí o *eurozatykači*, nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 66/04, ze dne 3. května 2006.

<sup>418</sup> Viz zejm. bod 85 nálezu o *Lisabonské smlouvě* - nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08, ze dne 26. listopadu 2008.

<sup>419</sup> Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 51/06, ze dne 27. září 2006 o *neziskových nemocnicích*.

<sup>420</sup> „... je významný nikoli toliko vlastní text a obsah Lisabonské smlouvy, nýbrž i její budoucí konkrétní aplikace.“ Bod 120 nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 19/08, ze dne 26. listopadu 2008 o *Lisabonské smlouvě*.

otázky soudem chápe dokonce jako porušení práva na zákonného soudce podle čl. 38 odst. 1 Listiny.<sup>421</sup>

Sám Ústavní soud se však otevřené aplikaci evropského práva vyhýbá. Vycházejí z pojetí autonomního evropského právního řádu, dovozuje striktní hranici mezi kompetencí ESD a svojí. Dlouhou dobu uváděl, že ESD se v rámci předběžných otázek omezuje na interpretaci, případně zkoumání platnosti evropského práva<sup>422</sup> pro potřeby národního soudce a až v pozdějším rozhodnutí se obecně zmínil, že ačkoli ESD nemá derogační pravomoc, může „konstatovat, že určitá pravidla odporují, či naopak vyhovují komunitárnímu právu.“<sup>423</sup>

Recipročně si ani Ústavní soud nikdy nepřivlastňoval pravomoc derogovat evropské právo, avšak po vzoru německého Spolkového ústavního soudu si vyhrazuje pravomoc rozhodovat o neaplikaci evropského práva v určitých případech.<sup>424</sup> Tyto situace však považuje za výjimečné a svou pravomoc dovozuje ze své základní role ochránce české ústavnosti podle čl. 83 Ústavy. Na obdobné argumentaci zakládá i svou rezervovanost vůči tomu, aby byl považován za soud podle čl. 234 alinea 3 SES, jenž je povinen podat předběžnou otázku, vyvstane-li v řízení před ním pochybnost o výkladu evropského práva, včetně platnosti sekundárních předpisů.

To však neznamená, že evropské právo ve své judikatuře výslovně pomíjí. Právě výše uvedené styčné body – čl. 10a a čl. 1 odst. 2 Ústavy a čl. 38 odst. 1 Listiny, s možností rozšíření na další chráněná práva v rámci ústavních stížností – vtahují evropské právo do ústavního rámce tvořeného jednak podstatnými náležitostmi demokratického právního státu, jednak dalšími normami ústavního pořádku. Vztah mezi tímto užším a širším referenčním rámcem, zdá se, není prozatím v judikatuře Ústavního soudu usazen.<sup>425</sup>

Diferenciace však má dle mého názoru jistý smysl ve vztahu k výše uvedenému dvojímu základu působení evropského práva: vyhradíme-li přímé působení na základě otevření se domácího právního řádu prostřednictvím čl. 10a Ústavy pouze přímo aplikovatelným

---

<sup>421</sup> Usnesení ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 154/08, ze dne 30. června 2008 a další.

<sup>422</sup> Všechno vždy pouze v rámci hierarchie systému evropského práva, nikoli např. s ohledem na ústavní normy daného členského státu, srov. k tomu odpověď ESD na předběžnou otázku francouzské Státní rady, věc C-127/07, *Arcelor Atlantique*, ze dne 16. prosince 2008.

<sup>423</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. I ÚS 31/07 ze dne 17. června 2008.

<sup>424</sup> V nálezu o *cukerných kvótách*, sp. zn. Pl. ÚS 50/04, ze dne 8. března 2006, mluví obecně o situaci, ve které by přenesené pravomoci byly evropskými orgány vykonávány způsobem neslučitelným s uchováním základů státní suverenity nebo způsobem, jenž ohrožuje samotnou podstatu materiálního právního státu. Ústavní soud svou doktrínu shrnuje a dále specifikuje v *druhém nálezu k Lisabonské smlouvě*, sp. zn. Pl. ÚS 29/09, ze dne 3. listopadu 2009, zejména body 150 a n.

<sup>425</sup> Srov. ambivalenci v nálezu o *Lisabonské smlouvě*, sp. zn. Pl. ÚS 19/08, ze dne 26. listopadu 2008.

normám, limitem může být pouze jejich zpochybnění jakožto norem vytvořených *ultra vires* z hlediska domácích pravomocí, jež nemohly být předmětem delegace na evropskou úroveň. Působí-li ostatní evropské právo skrze závazek loajality, který Ústavní soud situuje do čl. 1 odst. 2 Ústavy, je přirozené, že rozsah této povinnosti musí být interpretován i systematicky ve vztahu k celému ústavnímu pořádku.

V rámci konkrétní kontroly ústavnosti je nutné mít na zřeteli, že „Ústavní soud zdůrazňuje odpovědnost obecných soudů za náležitou aplikaci práva Evropských společenství“,“<sup>426</sup> avšak jejich závěry o případném rozporu vnitrostátního a evropského práva si vyhrazuje přezkoumávat v rámci ústavních stížností, a to jak z hlediska předvídatelnosti vzhledem ustálené soudní praxi, tak rozumnosti v rámci odůvodnění.<sup>427</sup>

Při aposteriorní abstraktní kontrole ústavnosti vychází Ústavní soud z toho, že ustanovení právních předpisů, která jsou v rozporu s evropským právem, nemusejí být v řízení před soudem použita, čímž pro Ústavní soud není dána možnost přezkumu podle § 64 odst. 3 zákona o Ústavním soudu ve spojení s čl. 95 odst. 2 Ústavy. V ostatních případech této abstraktní kontroly musí Ústavní soud nutně brát v potaz i evropsko-právní souvislosti takové úpravy v rámci výše uvedených překlenovacích článků, tj. zda nedošlo normotvorbou k nepřipustnému zúžení čl. 10a Ústavy nebo k nedostátí povinnosti podle čl. 1 odst. 2 Ústavy. Dalším společným argumentem jsou již *per definitionem* obecné právní zásady společné všem členským státům. Ústavní soud si tak evropské právo svým způsobem „domestikuje“.

Ve světle kladení dvojích standardů na domácí normotvorbu lze pohlížet i na otázku implicitní novelizace ústavního pořádku smlouvou podle čl. 10a Ústavy. Do doby přijetí mezinárodněprávního evropského závazku, tj. do ratifikace mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy, jsou orgány ČR povinny odstranit rozpory s ústavním pořádkem buď změnou ústavních zákonů (je-li to možné), anebo renegociací.<sup>428</sup> Po vzniku mezinárodněprávního závazku dojde ke změně (obvykle rozšíření) rozsahu otevření se evropskému právu majícímu základ v mezinárodní smlouvě podle čl. 10a Ústavy.

Zjistí-li se dodatečně možný rozpor evropskoprávního závazku s ústavním pořádkem, nastupuje obecné pravidlo, že stát se nemůže dovolávat svého vnitrostátního, byť ústavního, práva jako důvodu pro neplnění svého mezinárodněprávního závazku. Bude-li se jednat o

---

<sup>426</sup> Usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. US 12/08 ze dne 2. prosince 2008, bod 31.

<sup>427</sup> Ibid., bod 34.

<sup>428</sup> Zde je nutné přihlídnout k tomu, že na soulad s ústavním pořádkem musí být dbáno v celém procesu negociace smluv.

přímo aplikovatelnou normu evropského práva a přejde-li zpětným sítím čl. 10a Ústavy, bude mít z důvodu svého evropského původu přednost. Vzhledem ke striktně chápané autonomní povaze evropského práva se tak už nebude jednat o rozpor mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy a ústavního pořádku, ačkoli fakticky dojde k jeho implicitní novelizaci.

Bude-li se jednat o jiné závazky z evropského práva, bude nutno brát v potaz meze eurokonformní interpretace na základě čl. 1 odst. 2 Ústavy, která buď zdánlivé rozpory odstraní, anebo nikoli. Posuzování dodržování závazků z evropského práva však přísluší pouze ESD. Neodstraní-li ústavodárce takový rozpor, hrozí mu evropskoprávní odpovědnost. Jak bylo však výše uvedeno, ani samotná správná aplikace evropského práva není dostatečnou v rámci posuzování souladu národního a evropského práva, proto by ESD mohl vyvodit odpovědnost i v předchozím případě aplikační přednosti evropského práva.

Sebeomezení Ústavního soudu tak má dle mého názoru kromě kompetenčního charakteru ještě jeden výrazný aspekt. Potvrzuje, že na základě mezinárodních smluv, jež v ČR spadají pod čl. 10a Ústavy, se v rámci EU vytváří samostatný právní řád s vlastními pravidly. Rozpory mezi tímto a domácím právním řádem je možné řešit pomocí ústavního práva pouze omezeně, a to buď změnou ústavního pořádku (dobrovolnou nebo po rozhodnutí ESD), anebo vystoupením z EU, není-li taková změna přípustná. Vypovězení mezinárodních smluv podle čl. 10a Ústavy nebude totiž v případě vstupu Lisabonské smlouvy v platnost ani vzhledem k čl. 54 Vídeňské úmluvy o smluvním právu<sup>429</sup> možné.

V situaci právního pluralismu evropského a jednotlivých národních právních řádů tak tvoří názory Ústavního soudu pouze jeden z pohledů, který je definovaný a tím i omezený ústavněprávním zakotvením a v důsledku toho i referenčním rámcem tohoto soudu. „Jde ovšem o pohled neopomenutelný, neboť bez něho bychom nutně upadli do jiné jednostrannosti či možná spíše parciálnosti, totiž do přístupu raženého ESD. Podstatná je proto komplementarita obou optik, jejichž závažnost a závaznost mohou v čase oscilovat – někdy (nejspíše častěji) se prosadí ESD, jindy ústavní soudy, včetně toho českého. Nemůže však jít jen o soudy samotné, ale o názorovou souhru celé plejády státních orgánů, zejména národních parlamentů s jejich nedocenitelnou výhodou demokratické legitimacy. Teprve tichý souhlas všech těchto aktérů dodává Evropské unii další složku její legitimacy, založené jinak vůli států jako stran zakládajících smluv, totiž složku akceptace.“<sup>430</sup>

---

<sup>429</sup> V případě smluv obsahujících ustanovení o způsobu jejich výpovědi je nutné se řídit těmito ustanoveními, zde čl. 50 SEULS.

<sup>430</sup> Poznámka J. Kysely k textu této kapitoly předložené v rámci konzultací.

## Závěr

Tématem práce byl princip přednosti evropského práva a právní řád České republiky. Zvolené téma je již svým vymezením nutně zakotvené v několika rovinách - národní, evropské i mezinárodní, a v jejich vzájemných kombinacích. Zde byl kladen důraz na vztah evropského a národního práva, ale uveden byl i princip přednosti ve vztahu právo evropské a mezinárodní a nepřímo působí i na vztah práva vnitrostátního a mezinárodního, jemuž byla věnovaná nejmenší pozornost, ačkoli představuje stále aktuálnější otázku nejen ve vztahu ke Světové obchodní organizaci (WTO), GATT či OSN.

Rovněž samotné téma alespoň v úvodu vyžadovalo odhlédnutí od tradiční kontinentální právní teorie vnitrostátního práva vzhledem ke specifickému politickému vývoji evropské integrace různě vzájemně reagujícímu s judikaturou ESD. Evropská právní teorie pěstovaná v členských státech se snaží teprve ex post, a mnohdy až od počátku devadesátých let dvacátého století, dát minulým událostem konsistentní význam, popsat je svými zavedenými termíny a začlenit je do svého původního systému právních řádů národního a mezinárodního. Činí tak zejména přiznáním různé míry autonomie právu evropskému. Následně si musí proto vymezit i svůj postoj ke vzájemnému vztahu evropského a národního práva na existující škále od federalismu po pluralismus. Tyto předběžné úvahy byly předmětem první kapitoly a poukazovaly na kombinace vytvářející možné teoretické rámce pro zkoumání principu přednosti, z nichž některé mají svůj odraz i v praxi členských států.

Téma si dále v druhé kapitole vyžádalo úvod do svých historicko politických souvislostí vzhledem ke své jedinečnosti. Teprve pouze po desetiletích existence evropské integrace se začínají projevovat podobné aspekty u některých jiných mezinárodních organizací, ale zatím v omezené míře.

Od třetí kapitoly nastiňující základní argumenty rozhodnutí ESD, která formovala princip přednosti, práce pokračuje v tradiční teoretické metodologii: analýze argumentů a jejich syntéze ve čtvrté a páté kapitole. Vzhledem k úvodnímu poukazu na předporozumění v důsledku různých teoretických rámců se snaží vysvětlit existující doktrinní rozpory v působnosti principu přednosti, jež jsou obvykle předmětem nauky evropského práva. Pro ni je klíčová otázka, které evropské právo a vůči kterému národnímu právu má přednost. Zejména bylo nutné se vypořádat s argumenty části doktríny omezující princip přednosti pouze na přímo aplikovatelné evropské normy s přímým účinkem. Důležité vodítko pro další kapitolu však poskytla rozhodnutí ESD shledávající možné výjimky z principu přednosti.



Na základě třetí a čtvrté kapitoly bylo možné začít uvažovat o teoretické povaze principu přednosti. Z plejády nejčastějších pojetí: interpretační pravidlo, kolizní norma, derogační norma, právní princip, esenciální vlastnost evropského práva, bylo jako nejadekvátnější skutečnosti zvoleno pojetí právního principu právě vzhledem k jeho vyvažování kolidujícími principy na evropské úrovni v judikatuře ESD.

Pro úvahy o obdobném vyvažování na národní úrovni bylo nezbytné se v následující kapitole ptát po původu principu přednosti a tedy po důsledcích jeho eventuálního zakotvení ve vnitrostátním právním řádu. Vedle teoretických úvah navazujících na obyčejové mezinárodní právo byly uvedené i tři základní varianty evropských článků ústav členských států: působení evropského práva na základě ustanovení o právu mezinárodním, proti kterému stojí varianta otevření se právního řádu právu evropskému se všemi jeho vlastnostmi včetně přednosti, a mezi nimi různé formulace výslovně upravující přednost evropského práva před právem národním.

Uvedené varianty byly zvažovány i při otázce základu působení evropského práva v České republice. Na diskusi, jež se neomezila na přijímání euronovely Ústavy, byla demonstrována různá teoretická východiska naznačená v kapitole první a z nich vyplývající různé důsledky pro jednotlivé koncepce základu působení evropského práva. Vzhledem k judikatuře Ústavního soudu, jenž se přiklonil k argumentaci založené na čl. 10a Ústavy a otevření právního řádu České republiky, byla tato koncepce vzata za výchozí pro další kapitoly.

Ačkoli mnozí autoři dávají principu přednosti přívlastek „aplikační“, cílem osmé kapitoly bylo poukázat na jeho důsledky pro tvorbu práva. Přestože by bylo zajisté ideální, kdyby se princip přednosti nemusel vůbec zmiňovat, protože by národní právo bylo v souladu s právem evropským a evropské právo by plně respektovalo ústavní konsensus a specifickou národní identitu promítnutou v domácím právu členského státu, je nutné reálně hrozícím kolizím předcházet a ty již existující přiměřeným způsobem řešit. Prvnímu cíli slouží různé mechanismy zajišťující podíl národních parlamentů na tvorbě práva v Evropské unii, druhému možnost resistance národních parlamentů spočívající ve vědomém a odůvodněném odchýlení se od evropského práva za účelem ochrany zájmů, hodnot nebo principů vyplývajících zejména z ústavního práva a některých mezinárodních smluv.

Na rozhraní osmé a deváté kapitoly stojí specifická otázka redelegované normotvorby, neboli extenzivní interpretace čl. 78 a 79 odst. 3 Ústavy ve světle principu přednosti. S

ohledem na absenci výslovného ustanovení pro nebo proti takovému výkladu, jakákoli odpověď nutně odráží i politickou úvahu nastavení dělby moci mezi Parlament a vládu, jak se projevila i při diskusi o možnosti aproximačních nařízeních s mocí zákona.

Samotná devátá kapitola je svým druhem srovnáním mezi aplikací principu přednosti nezávislými soudy a na dvou pánech v různé míře závislými ostatními orgány veřejné moci. V obou případech je v praxi patrná restriktivnost proti bezbřehému působení principu přednosti a naopak uvážená aplikace zohledňující v nejvyšší možné míře právo národní.

Desátá kapitola, jež kruh znova uzavírá, je věnována judikatuře Ústavního soudu. Princip přednosti neustále podniká svou cestu od ESD přes různé doktrinní výklady prolínající se s jeho ústavní reflexí a uvedením do prostředí národního práva k orgánům moci zákonodárné, výkonné i soudní, aby jej Ústavní soud jako konečný národní arbitr uvedl do mezí jím strážných hodnot ústavního pořádku. Na rozhodnutí národních soudů členských států, a zejména těch ústavních, reaguje opět ESD a vzájemné deklarování názorů někdy označované jako dialog se v případě vyostření řeší spíše politicky, než právně prostřednictvím změny základajících smluv, sekundárního práva, či případnou resistencí národních parlamentů opírající se o jejich míru demokratické legitimacy.

Výsledkem celého tohoto projektu je tak konstatování zvláštního setkání právní teorie a politiky, právní jistoty a neustálého poměřování základních ústavních principů národního a evropského práva. Aniž by to jednotlivci v běžném životě jakkoli pociťovali, pokud se nesnaží zneužít práva evropského proti národnímu a naopak, jejich právní postavení postrádá jednotný základ v důsledku paralelně existujících koncepcí vztahu evropského a národního práva, zastřešených mnohoznačným pojmem princip přednosti evropského práva.

## Summary - shrnutí v anglickém jazyce; klíčová slova

The presented thesis challenges the simple reading of the principle of primacy of European law as a “rule of primacy in application”. Both the analysis of the early decisions of the Court of Justice of the European Communities (ECJ) on the primacy of Community law (Van Gend en Loos, Costa, Internationale Handelsgesellschaft, Simmenthal) and the short insight to the political and legal development of the European integration indicate, that the differences among scholars in theorising about the meaning and the scope of application of the principle of primacy are significantly based on their pre-understanding of the relationship between the European and national legal system. Therefore, the scope of application of this principle is assessed according to the subsequent decisions of the ECJ. The special regard was given to the possible exceptions based on EC/EU Treaties and/or recognized by the ECJ. The most common readings of the principle of primacy – the rule of interpretation, the collision rule, the derogation rule, the legal principle and the essential quality of European law – were studied in order to establish which of them correlates the best with the results of the decisions of the ECJ on the scope of application and exceptions to this principle. The author proposes the notion of legal principle to be taken as the proper reading of the principle of primacy. In order to enable the balancing of the opposing principles of national (mostly constitutional) law and the principle of primacy, the different ways of introducing European law to the realm of the national legal system were examined.

The second part of the thesis focuses on the impact of the principle of primacy of European law on the Czech legal order. Due to the intense discussion on the legal basis of the application of European law in the Czech Republic, wide consensus was reached on the meaning of the Article 10a of the Czech Constitution as the norm making room for the application of European law. The possibilities of legislating (not only seemingly) contrary to European law were examined from the point of view of the balancing of the opposing principles of national law, some of which are recognised in EU Treaties and decisions of the ECJ. However, main focus was on the Czech national law considerations in this balancing. Since the application of European law by the Czech authorities is widely described in literature, several general problems were discussed in this work, such as the problem of double loyalty of the administrative authorities and the practice of the Czech courts when dealing with primacy of European law. The final chapter is devoted to the decisions of the Czech Constitutional Court on the relationship between the European and national legal order, the limits of the principle of primacy of European law in the Czech legal order and the

possible consequences of the Constitutional Court's finding of the insuperable conflict between European and Czech law.

Klíčová slova:

Přednost evropského práva, právní princip

Primacy of European law, legal principle

## Seznam literatury

Albi, A.: "Europe" Articles in the Constitutions of Central and Eastern European Countries. Common Market Law Review 2/2005

Alter, K. J.: Establishing the supremacy of European law: the making of an international rule of law in Europe. Oxford University Press, Oxford 2001

Arnulf, A.: The European Union and Its Court of Justice. Oxford University Press, New York 1999

Avbelj, M., Komárek, J.: Four Visions of Constitutional Pluralism – Symposium Transcript. European Journal of Legal Studies 1/2008

Barents, R.: The Autonomy of Community Law. Kluwer Law International, The Hague 2004

Bebr, G.: How Supreme Is Community Law in the National Courts? Common Market Law Review 1/1974

Betlem, G., Nollkaemper, A.: Giving Effect to Public International Law and European Community Law before Domestic Courts. A Comparative Analysis of the Practice of Consistent Interpretation. European Journal of International Law 3/2003

Blahož, J., Balaš, V., Klíma, K.: Srovnávací ústavní právo. 3. přepracované a doplněné vydání. ASPI, Praha 2007

Bobek, M., Komárek, J., Passer, J., Gillis, M.: Předběžná otázka v komunitárním právu. Linde, Praha 2005

Bobek, M.: Evropské právo v aplikační praxi správních orgánů a soudů – přílivová vlna nebo postupný průsak? Soudní rozhledy 10/2008

Bobek, M.: Myšlenka supremace; ústavní konflikt a jeho vyústění na příkladu Spojeného království Velké Británie a Severního Irska a Německé spolkové republiky. Bakalářská práce. Univerzita Karlova v Praze, Fakulta sociálních věd, Institut mezinárodních studií, Praha 2001

Bobek, M.: Ústavní soud ČR a přezkum vnitrostátní implementace komunitárního práva: „Poslouchej, co říkám, a nekoukej, co dělám“? Soudní rozhledy 5/2007

Cannizzaro, E.: The European Constitutional Framework: re-reading Eric Stein's Thoughts from a Bridge on the 50th Anniversary of the Treaty of Rome. American Journal of Comparative Law 55/2007

- Cartabia, M.: The Italian Constitutional Court and the Relationship Between the Italian Legal System and the European Union. In: Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H. (eds.): The European Courts & National Courts. Doctrine and Jurisprudence. Hart Publishing, Oxford 1997
- Claes, M.: The National Courts' Mandate in the European Constitution. Hart Publishing, Oxford 2006
- Craig, P., de Búrca, G.: EU Law. 4. vydání, Oxford University Press, Oxford 2008
- Craig, P.: The Nature of the Community: Integration, Democracy, and Legitimacy. In: Craig, P., de Búrca, G. (eds.): The Evolution of EU Law. Oxford University Press, New York 1999
- de Witte, B.: Direct Effect, Supremacy and the Nature of the Legal Order. In: Craig, P., de Búrca, G. (eds.): The Evolution of EU Law. Oxford University Press, New York 1999
- de Witte, B.: Institutional Principles: A Special Category of General Principles of EC Law. In: Bernitz, U., Nergelius, J. (eds.): General Principles of European Community Law: reports from a Conference in Malmö, 27-28 August 1999. Kluwer Law International, Hague 2000
- Donner, A. M.: National Law and the Case Law of the Court of Justice of the European Communities. Common Market Law Review 1/1963
- Dworkin, R.: Law's empire. Fontana Press, London 1991
- Fuller, L. L.: Morálka práva. Oikoymenh, Praha 1998
- Gerbet, P.: Budování Evropy. Nakladatelství Karolinum, Praha 2004
- Gerloch, A., Kysela, J., Kühn, Z., Wintr, J., Tryzna, J., Maršálek, P., Beran, K.: Teorie a praxe tvorby práva. ASPI, Praha 2008
- Gerloch, A.: Teorie práva. 4. upravené vydání. Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň 2007
- Grabenwarter, C.: National Constitutional Law Relating to the European Union. In: von Bogdandy, A., Bast, J. (eds.): Principles of European Constitutional Law. Hart, Oxford 2007
- Halberstam, D.: Constitutional Heterarchy: The Centrality of Conflict in the European Union and the United States. University of Michigan Public Law Working Paper No. 111, <http://ssrn.com/abstract=1147769>

- Holländer, P.: Filosofie práva. Aleš Čeněk, Plzeň 2006
- Chiti, E.: An Important Part of the EU's Institutional Machinery: Features, Problems and Perspectives of European Agencies. Common Market Law Review 5/2009
- Ipsen, H. P.: The relationship between the Law of the European Communities and National Law. Common Market Law Review 1964
- Kelsen, H.: General Theory of Law and State. Harvard University Press, Cambridge 1945
- Klokočka, V.: Ústavy členských států Evropské unie. Díl druhý. Linde, Praha 2005
- Knapp, V.: Teorie práva. C. H. Beck, Praha 1995
- Knapp, V.: Velké právní systémy. C. H. Beck, Praha 1996
- Komárek, J.: Vztah práva Evropské unie a právního řádu ČR očima tří rozhodnutí Ústavního soudu. Soudní rozhledy 10/2008
- Koutrakos, P.: Is Article 297 EC a „Reserve of Sovereignty“? Common Market Law Review 2000
- Král, R.: K principu přednosti komunitárního práva. Evropské a mezinárodní právo 7-8/2001
- Král, R.: Nařízení ES z pohledu jejich vnitrostátní aplikace a implementace. C. H. Beck, Praha 2003
- Král, R.: O úskalí „euronovely“ Ústavy ČR. Právní rádce 2/2002
- Král, R.: Zásady aplikace komunitárního práva národními soudy. C. H. Beck, Praha 2003
- Krzyžanková, K.: Zamyšlení nad ideou Listiny základních práv Evropské unie. In: Gerloch, A., Wintr, J.: Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR. Aleš Čeněk, Plzeň 2009
- Kučera, Z.: Mezinárodní právo soukromé. 7. opravené a doplněné vydání. Doplněk a Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., Brno-Plzeň 2009
- Kühn, Z.: Aplikace práva ve složitých případech – k úloze právních principů v judikatuře. Karolinum, Praha 2002
- Kühn, Z.: Application of European Law in Central European Candidate Countries. European Law Review 4/2003

Kühn, Z.: Derogace a aplikační přednost ve vztahu domácího, mezinárodního a komunitárního práva. Soudní rozhledy 1/2004

Kühn, Z.: Rozšíření Evropské unie a vztahy šestadvaceti ústavních systémů. Právník 8/2004

Kühn, Z.: Teoretické problémy aplikace komunitárního práva v nových členských státech. Právní fórum 9/2005

Kumm, M., Ferreres Comella, V.: The Future of Constitutional Conflict in the European Union: Constitutional Supremacy after the Constitutional Treaty. In: Weiler, J. H. H., Eysgruber, P. C. L. (eds.): *Altneuland: The EU Constitution in a Contextual Perspective*, Jean Monnet Working Paper 5/04, <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/04/040501-15.html>

Kysela, J.: „Lisabonské“ novely jednacích řádů obou komor Parlamentu ČR. In: Zemánek, J. (ed.): *Vliv Lisabonské smlouvy na český právní řád*. Metropolitní univerzita Praha, Praha 2009

Kysela, J.: K dalším důsledkům přijetí tzv. euronovely Ústavy ČR. Právní rozhledy 11/2002

Kysela, J.: Mění se struktura právního řádu a jeho atributy. Eric Stein Working Paper No1/2009. [www.ericsteinpapers.eu](http://www.ericsteinpapers.eu)

Kysela, J.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy po „lisabonském nálezu“ Ústavního soudu. In: Gerloch, A., Wintr, J.: *Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR*. Aleš Čeněk, Plzeň 2009

Kysela, J.: Trend internacionalizace a europeizace právního řádu v praxi Parlamentu ČR. In: Gerloch, A. (ed.): *Teoretické problémy práva na prahu 21. století*. Karolinum, Praha 2002

Kysela, J.: *Zákonodárství bez parlamentů*. Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, Praha 2006

Ladeur, K.-H.: Introduction: Conflict and Cooperation between European Law and the General Administrative Law of the Member States. In: Ladeur, K.-H. (ed.): *The Europeanisation of Administrative Law. Transforming national decision-making procedures*. Ashgate, Aldershot 2002

Leben, C.: Hans Kelsen and the Advancement of International Law. *European Journal of International Law* 1998

Lenaerts, K., Corthout, T.: Of Birds and Hedges: The Role of Primacy in Invoking Norms of EU Law. *European Law Review* 3/2006



- Lenaerts, K., Van Nuffel, P.: Constitutional Law of the European Union. 2. vydání, Sweet & Maxwell, London 2005
- MacCormick, N.: Democracy, Subsidiarity, and Citizenship in the 'European Commonwealth'. In: MacCormick, N. (ed.): Constructing Legal Systems. „European Union in Legal Theory“. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1997
- Maduro, M. P.: Contrapunctual Law: Europe's Constitutional Pluralism in Action.“ In: Walker, N.: Sovereignty in Transition. Hart, Oxford 2003
- Malenovský, J.: „Evropské nálezy“ a mezinárodněprávní základy práva ES/EU: Ústavní soud ČR i česká nauka pokračují v zastřelování. Soudní rozhledy 8/2009
- Malenovský, J.: Mezinárodní právo veřejné. 5., podstatně upravené a doplněné vydání. Doplněk a Masarykova univerzita Brno, Brno 2008
- Malenovský, J.: Mezinárodní smlouvy podle čl. 10a Ústavy ČR. Právník 9/2003
- Malenovský, J.: Triptych zobrazování Soudního dvora ES: arbitr, „motor integrace“ nebo „velký manipulátor“? Právník 10/2007
- Malenovský, J.: Ve věcech ústavního základu komunitárního práva uvnitř ČR nebylo řečeno poslední slovo. Právní rozhledy 6/2004
- Malenovský, J.: Vítězství „dogmatiků“ nad „pragmatiky“ se odkládá. Právní rozhledy 11/2005
- Malenovský, J.: Znovu k navrhované ratifikaci Římského statutu Českou republikou. Právní rozhledy č. 22/2007
- Malíř, J.: Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie. Univerzita Karlova v Praze, Praha 2008
- Malíř, J.: The Constitution of Poland and EU Law: Caught between the European Aspirations and the Imperatives of the National Sovereignty? In: Šejvl, M., Vostrá, L. (eds.): The Problems of Application of EU Law in Central European Perspective. Ústav států a práva, Praha 2007
- Mitsilegas, V.: EU Criminal Law. Hart Publishing, Oxford 2009
- Mlsna, P.: Legislativní pravidla vlády a jejich změny reflektující vstup ČR do Evropské unie. In: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie. ASPI, Praha 2007

- Mlsna, P.: Novela zák. č. 309/1999 Sb. z pohledu práva ES/EU. Právní zpravodaj 10/2005
- Nickel, R.: Participatory Governance and European Administrative Law: New Legal Benchmarks for the New European Public Order. EUI Working Paper LAW No. 2006/26, [www.eui.eu](http://www.eui.eu)
- Niedobitek, M.: Přednost práva EU a Lisabonská smlouva. Jurisprudence 1/2009
- Ondřejek, P.: Sjednávání mezinárodních smluv v rámci EU po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost. In: Gerloch, A., Wintz, J.: Lisabonská smlouva a ústavní pořádek ČR. Aleš Čeněk, Plzeň 2009
- Oppenheimer, A. (ed.): The relationship between European Community law and national law: the cases. Cambridge University Press, Cambridge 1994
- Oppenheimer, A. (ed.): The relationship between European Community law and national law: the cases. Vol. 2. Cambridge University Press, Cambridge 2001
- Pavlíček, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. Díl 2, Ústavní právo České republiky. Část 1. 2. podstatně rozšířené a doplněné vydání, Linde, Praha 2008
- Pavlíček, V.: Svrchovanost zákona v Evropské unii? In: Gerloch, A., Maršálek, P.: Zákon v kontinentálním právu. Eurolex, Praha 2005
- Peers, S.: The European Community's Criminal Law Competence: The Plot Thickens. European Law Review 2008
- Pelikánová, I.: Princip přednosti komunitárního práva a jeho důsledky pro národní právo. XV. Karkovarské právní dny. Linde, Praha 2007
- Pentland, C. C.: Political Theories of European Integration: Between Science and Ideology. In: Lasok, D., Soldatos, P. (eds.): Les Communautés européennes en fonctionnement - The European Communities in Action. Bruylant, Brusel 1981
- Phelan, W.: Can Ireland Legislate Contrary to European Community Law? European Law Review 4/2008
- Piqani, D.: Supremacy of European Law Revisited: New Developments in the context of the Treaty Establishing a Constitution for Europe.  
<http://www.enelsyn.gr/papers/w4/Paper%20by%20Darinka%20Piqani.pdf>

Pollack, M. A.: The engines of European integration: delegation, agency and agenda setting in the EU. Oxford University Press, Oxford 2003

Rakušanová, P.: Srovnání vlivu procesu europeizace na národní legislativu v zemích střední a východní Evropy. In: Kysela, J. (ed.): Parlamenty a jejich funkce v 21. století. Eurolex Bohemia, Praha 2006

Ramos Romeu, F.: Law and Politics in the Application of EC Law: Spanish Courts and the ECJ 1986-2000. Common Market Law Review 2006

Richmond, C.: Preserving the Identity Crisis: Autonomy, System and Sovereignty in European Law. In McCormick, N. (ed.): Constructing Legal Systems. "European Union" in Legal Theory. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht 1997

Rudden, B., Phelan, D. R.: Basic Community cases. 2. vydání. Oxford University Press, New York 1998

Sadurski, W.: „Solange, Chapter 3“: Constitutional Courts in Central Europe – Democracy – European Union. EUI Working Paper LAW No. 2006/40, [www.eui.eu](http://www.eui.eu)

Sedelmeier, U.: After conditionality: post-accession compliance with EU law in East Central Europe. Journal of European Public Policy 6/2008

Shapiro, M.: Comparative Law and Comparative Politics. Southern California Law Review 1980

Shapiro, M.: The European Court of Justice. In: Craig, P., De Búrca, G. (eds.): The Evolution of EU Law. Oxford University Press, New York 1999

Shaw, J.: European Union Legal Studies in Crisis? Towards a New Dynamics. Oxford Journal of Legal Studies 2/1996

Schepel, H., Wesseling, R.: The Legal Community: Judges, Lawyers, Officials and Clerks in the Writing of Europe. European Law Journal 1997

Scheu, H.: K otázce rituálního usmrcování zvířat podle islámských předpisů. Kulturní konflikt před německými soudy. Jurisprudence 1/2007

Schilling, T.: The Autonomy of the Community Legal Order: An Analysis of Possible Foundations. Harvard International Law Journal 37/1996

Simon, D.: Komunitární právní řád. ASPI, Praha 2005

- Sládeček, V., Mikule, V., Syllová, J.: Ústava České republiky. Komentář. C. H. Beck, Praha 2007
- Slaughter, A.-M., Stone Sweet, A., Weiler, J. H. H. (eds.): The European Courts & National Courts. Doctrine and Jurisprudence. Hart Publishing, Oxford 1997
- Stein, E.: Lawyers, Judges, and the Making of a Transnational Constitution. In: Stein, E.: Thoughts from a Bridge. The University of Michigan Press, Ann Arbor 2000
- Stein, E.: Toward Supremacy of Treaty-Constitution by Judicial Fiat: On the Margin of the Costa Case. Michigan Law Review 1964-1965
- Steiner, J., Woods, L: Textbook on EC Law. 8. vydání, Oxford University Press, Oxford 2003
- Svoboda, P.: Úvod do evropského práva. 2. podstatně přepracované vydání. C. H. Beck, Praha 2007
- Syllová, J.: „Euronovela“ Ústavy ČR. Právní rádce 5/2002
- Syllová, J.: Parlamentní pravomoci v zákonodárném procesu a vstup do EU. In: Jirásková, V., Suchánek, R. (eds.): Pocta prof. JUDr. Václavu Pavlíčkovi, CSc. k 70. narozeninám. Linde, Praha 2004
- Šuchman, J.: Evropská agenda v Parlamentu ČR: demokratický deficit nahrazován alternativním deficitem. In: Gerloch, A., Kysela, J. (eds.): Tvorba práva v České republice po vstupu do Evropské unie. ASPI, Praha 2007
- Temple Lang, J.: The Duties of National Authorities under Community Constitutional Law. European Law Review 2/1998
- Tettinger, P. J.: Federalism in the Federal Republic of Germany and the European Union. Duquesne Law Review 2005
- Tichý, L. a kol.: Evropské právo. C. H. Beck, Praha 2006
- Tomášek, M.: Mechanismy resistance národního práva vůči právu evropskému. Právník 11/2003
- von Bogdandy, A.: Doctrine of principles. Jean Monnet Working Paper 9/03, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/03/030901-01.pdf>

- Von Bogdandy, A.: Links between National and Supra-national Institutions: A Legal View of a New Communicative Universe. In: Kohler-Koch, B. (ed.): Linking EU and National Governance. Oxford University Press, Oxford 2003
- Walker, N.: Legal Theory and European Union. EUI Working Paper 2005/16, [www.eui.eu](http://www.eui.eu)
- Weiler, J. H. H.: The Transformation of Europe. The Yale Law Journal, vol. 100/1990-1991
- Whelanová, M.: Implementace práva Evropské unie do českého právního řádu. Právník 3/2009
- Wintr, J.: Právně politická metoda evropské integrace a návrh evropské ústavy. Acta Universitatis Carolinae – Iuridica 1-2/2004
- Wintr, J.: Principy českého ústavního práva. Eurolex Bohemia, Praha 2006
- Wintr, J.: Říše principů. Karolinum, Praha 2006
- Wouters, J.: National Constitutions and the European Union. Legal Issues of Economic Integration 2000